المحور الأول: الإطار النظري للسياسة الخارجية

أولا:تعريف السياسة الخارجية

يشير المفهوم العام للسياسة الخارجية إلى أي سلوك للدولة خارج حدودها الجغرافية وفي ذلك فقد وردت العديد من التعاريف لها: وباحثين لمفهوم السياسة الخارجية، فهناك من يرى أن السياسة الخارجية:تحدد من خلالها أهدافها فهي توصف من خلال المصالح الوطنية المتوخاة من نشاطاتها في المحيط الدولي، وعلاقاتها مع وحدات النظام الدولي"[1].

وهناك أيضا من يذهب من المهتمين بالعلاقات الدولية خاصة القانونيين منهم، إلى تقسيم سلوكات وتصرفات الدول التامة السيادة إلى تصرفات وسلوكيات تمارسها الدولة داخل إقليمها وهو ما اتفق على تسميته بالسياسة الداخلية، وتصرفات وسلوكات تمارس خارج إقليم الدولة وهو ما يطلق عليه إصلاح السياسة الخارجية".[2]

على هذا الأساس فإنه منذ الحرب العالمية الثانية شهدت السياسة الخارجية تطورا كميا ونوعيا فنجد أن كانت وفق المنهج التقليدي –مجرد ظاهرة بسيطة تتمحور أساسا حول فكرة الأمن القومي والبحث عن الوسائل الكفيلة يحفظه ودعمه أصبحت السياسة الخارجية متعددة الأبعاد والمظاهر ومرتبطة في غالب الأحيان بكاملة مجالات حياة المجتمعات، ومع تعدد المشكلات العالمية وازدياد عدد الوحدات السياسية المشكلة للمجتمع الدولي زادت أهمية السياسة الخارجية كما ازدادت تعقيدا في نفس الوقت.

ففي دول العالم الثالث ينظر إليها على أنها ضرورة تعرضها عملية البناء الوطني والتحديث والتغيير الاجتماعي لمختلف القادة.[3]

ومن هلال هذا التطور لم يعد للمنهج التقليدي لتفسير ظاهرة السياسة الخارجية كافيا لتفسير العديد من السياسات الدولية خاصة منها ما تعلق بالوحدات الدولية الجديدة داخل النظام الدولي.

بناء على ما سبق فقد تعددت الآراء وتناقض التصورات حول تعريف وتحديد مفهوم السياسة الخارجية فكل واحد يركز في تعريفه للسياسة الخارجية على زاوية معينة أو موضوع معين.

– **السياسة الخارجية من خلال موضوع التصرف والنشاط:** فهي كل تمارسه الدول خارج إقليمها يدخل في دائرة السياسة الخارجية **(نقد)** حتى ولو أخذ هذا التعريف فهناك تصرفات تعاقدية تمارسها الدولة

---

[1]– عامر مصباح، **تحليل السياسة الخارجية**، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 17.

[2]– حسين بوقارة، **السياسة الخارجية**، دار هومة، الجزائر 2012، ص 14.

[3]– علي الدين هلال، **تحليل السياسة الخارجية من منظور عربي**، مجلة الفكر الإستراتيجي العربي، العدد 40، بتاريخ أفريل 1992، بيروت، معهد الإنماء العربي، ص 156.

على بعض الأطراف الخارجية من غير أشخاص القانون الدولي تخرج عن إطار السياسة الخارجية، كذا أنه في عصر الاعتماد المتبادل وعوامله أصبحت بعض النشاطات التي تغير من صميم السياسة الداخلية للدول تعزز انعكاسات وتداعيات دولية معتبرة لا يمكن إبقائها في خانة المواضيع الخاصة بالسياسة الخارجية.

– **السياسة الخارجية من خلال أطراف التعامل:** وهي بذلك تحتوي على تلك الارتباطات والتفاعلات الخارجية التي تكون أطرافها وحدات سياسية مستقلة (تستثني بذلك نشاطات وتصرفات فواعل جديدة تتمتع بالشخصية القانونية أو كذلك بعض الأشخاص الطبيعيين الذين أصبح لهم دور وتأثير في النظام الدولي يضاهي تأثير بعض الدول المستقلة.

في خضم هذه الإشكاليات المنهجية والموضوعية التي حالت دون إعطائنا تعريف عام ومجرد للسياسة الخارجية نجد أنفسنا ملزمين إلى تقديم أهم التعاريف التي قدمت في هذا الشأن ومنها:

تعريف كلا من *روزنو* و *محمد السيد سليم*:

الأول: يعتبر السياسة الخارجية بمثابة النشاطات السلطوية التي يتخذها الممثلون الرسميون للمجتمع القومي عن وعي من أجل إقرار وتغيير وضع أو موقف معين في البيئة الدولية بشكل ينسجم والأهداف الوطنية المحددة بدقة.[4]

الثاني: يعرف السياسة الخارجية على اعتبار أنها برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل البرنامجية من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي.[5]

النقد: لم يسلم هذين التعريفين من الانتقاد سواء من خلال موضوع التصرف ومجاله أو من خلال الطرف الذي يقوم بهذا التصرف، كذلك أن مسألة البرمجة والتخطيط في السياسة الخارجية يثير الكثير من الغموض والالتباس، ذلك أنه لا يمكن القيام بعملية البرمجة والتخطيط بنفس الدقة والمصداقية التي تميز السياسات الداخلية في البيئة الدولية المتميزة بالتطور السريع وبمتغيرات غير مرئية في الكثير من الأحيان.

[4]-RosenercompringForeign, Nlicier …. ,P6

[5]- محمد السيد سليم، **تحليل السياسة الخارجية**، ط 2، القاهرة، مكتب النهضة المصرية، 1998، ص 12.

تعريف ق.إفانس–جيفري نيونهان:

لم يضعا أي قيد أو حد معين أو إجرائي فهما يرون أن السياسة الخارجية في ذلك النشاط المتمثل في أفعال وردود الأفعال وتعامل الدول والعوامل.

–أما **ب.مكقوان:** فيرى السياسة الخارجية تلك المواقف والنشاطات التي من خلالها تحاول المجتمعات المنظمة التعامل مع البيئة الخارجية والاستفادة منها.

النقد: إيجابيات التعريفين السابقين تتمثل في توسيع دائرة السياسة الخارجية مما يجعل عملية تحديد متغيرات ودوافع وأطراف هذه السياسية مسألة معقدة للغاية ومن ثم استحالة مقارنتها مقارنة علمية دقيقة.

تعريف آخر:

تعني السياسة الخارجية الأهداف الموجهة لمنتظم من الأفعال التي تقوم بها الدولة من أجل إنجاز أهداف سياستها الخارجية.

وهناك من يرى أن السياسة الخارجية كل السلوكيات السياسية الهادفة والناجمة عن عملية التفاعل المتعلقة بعملية صنع القرار الخارجي للوحدة الدولية. فالسلوك السياسي الخارجي لأية وحدة دولية هو عبارة عن حدث أو فعل ملموس تقوم به هذه الوحدة الدولية بصورة متعددة وهادفة للتعبير عن توجهاتها في البيئة الخارجية، فالسياسة الخارجية هنا تحدد النقاط الرئيسية للخطط السياسية التي تقرر الدولة أو الوحدة الدولية إتباعها على المدى القريب أو البعيد في علاقاتها مع الوحدات الدولية الأخرى وفقا لمصالحها المشتركة في ضوء الظروف الدولية القائمة.

وهناك **من يعرفها:** "بأنها تتمثل كل ما يتعلق بالعلاقات الخارجية للدولة مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية، وتتراوح السياسة الخارجية للدولة هي غيرها من الدول بين التعاون والتكامل الذي يصل أحيانا إلى الوحدة والاتحاد بمختلف أشكاله، وبين الصراع واستخدام القوة المسلحة أو اللجوء للحرب الباردة".[6]

وهناك من عرفها بالقول أنها: "تتعلق بالشؤون الخارجية، خاصة تلك المتعلقة بالقرارات والمواقف المتخذة من طرف الدول في تفاعلها مع الدول الأخرى، أو الفواعل الخارجية كالمنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات والفواعل الدولية الأخرى".

ويذهب الأستاذ حسين بوقارة إلى القول: "هي تلك الأفعال وردود الأفعال العلنية والضمنية التي تصف وتضيع مجموعة من الأهداف والأولويات والإجراءات التي تواجه سلوك الدول في علاقاتها ببعضها البعض أو في علاقاتها بالفواعل الدولية الأخرى انطلاقا من النسق الفكري العقائدي الذي تؤمن

[6]– السيد عبد المنعم المراكي، دول مجلس التعاون الخليجي، الفجوة بين إمكانياتها الاقتصادية قدراتها السياسية، القاهرة، 1998، ص 77.

به، بهذا النسق الفكري –الذي يعتبر بمثابة العمود الفقري لهذه الدراسة– هو الذي يساعد في تحديد طبيعة ومحتوى وتوجه السياسة الخارجية للدول، وهو الذي يرسم بدقة أدوارها في البيئة الخارجية"

ويذهب بعض الدارسين إلى القول بأنها :"مجموع الأفعال التي تقوم بها الدولة في المحيط الدولي والمعبرة عن أيديولوجية النظام السياسي وتوجهاته الفكرية والفلسفية والراعية للمصالح الوطنية للأمة والمعبرة عن التمازج بين خصائص شخصية صانع القرار ومدخلات النظام والظروف الدولية القائمة والموارد المتوفرة والتي تحقق عبر وسائل سلمية وغير سلمية".[7]

*** السياسة الخارجية ومسألة السيادة:**

من الناحية القانونية والتنظيمية يمكن القول أن المجتمع الدولي يتكون من تلك الدول القومية التي لها السيادة التامة في التصرف في شؤونها الداخلية والخارجية ويتيح ذلك أن الدول التي لا تتوفر على هذه الصفة ليس لها سياسة خارجية.

إذا كان الواقع الدولي الآن يجعل كل الدول متساوية نظريا في النظام الدولي بغض النظر عن الإختلافات الموجودة (عدد السكان، الموقع الجغرافي، القوة الاقتصادية، الإمكانات العسكرية ...) فإن الواقعين الكلاسيكيين الجدد يعتبرون بأن القوة المادية ترسم حدود السياسة الخارجية للدول، فالقوي يفعل ما يريد أما الضعيف فيتحمل ما يلزم من المعاناة.

معنى ذلك أن السياسة الخارجية محصورة في دائرة القوة وما تستلزمه من إجراءات لتدعيم الدفاع عن مصالح الدول وأمنها، هذا يؤدي إلى اعتبار النظام الدولي والعلاقات الدولة مسائل تهيمن عليها عوامل **المنافسة** و**الصراع**، في حين أن الواقع الدولي الآن مليء بالتفاعلات التي لا تندرج في إطار هذه المسلمة.

إذا كانت السيادة في السياسة الخارجية تعني ممارسة الدولة لشؤونها الخارجية بكل استقلالية ودون تدخل وتوجيه مباشر من قبل أي جهة، فإن واقع العلاقات الدولية في عصر الاعتماد المتبادل يفند هذه النظرية أو المقاربة القانونية، لإشكالية العلاقة بين السياسة الخارجية وفكرة السيادة، فالاكتفاء الذاتي أصبح أمر مستحيل التحقيق حتى بالنسبة للدول العظمى في النظام الدولي، فكلما زادت نسبة الاعتماد على الآخر كلما قلص ذلك من سيادة وحرية التصرف للدول في شؤونها الخارجية.

وقد ساهمت التطورات التكنولوجية والمعلوماتية في اتساع الهوة بين السيادة والسياسة الخارجية إذ لم تعد الدول الفاعلة في النظام الدولي في منأى عن التطورات التي تحدث في غيرها من الدول.

---

[7]– عامر مصباح، معجم مفاهيم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، مكتبة الشركة الجزائرية، الجزائر، 2005، ص104.

كذلك وجود الأحلاف العسكرية التقليدية أو أنماط ومسارات جديدة التكامل والإندماج والاعتماد المتبادل والشراكة الإقليمية والعالمية ساهمت في تقييد حرية الدولة في ممارسة السيادة على شؤونها الخارجية والداخلية مقابل ما تستفيد منه كل دولة في هذه الأنساق من مزايا وامتيازات، فالانضمام إلى أحلاف عسكرية أو تكتلات اقتصادية وسياسية أو تنظيمات فرعية، كثيرا ما يؤدي إلى تدعيم مركز الدولة في مجالات عديدة ولكنه في المقابل يقيد تصرفاتها الخارجية وحتى الداخلية.

من هنا يمكن القول أنه كلما زادت الأنساق الدولية والإقليمية تنظيما وقوة كلما ساهم ذلك في تقليص مجال سيادة وحرية الدول في التصرف في شؤونها الخارجية والداخلية لأن أي مخالفة أو اعتراض على ما يصدر عن الإرادة الدولية الجماعية قد يعرض الدول إلى إجراءات ردعية تتخذها هذه الإرادة الجماعية.

وعليه يمكن القول بأن السياسة الخارجية والسيادة كانت وطيدة في العصور الذهبية للدولة "**الأمة**" الممتد من معاهدة وستفاليا إلى غاية الحرب العالمية الثانية ثم بدأت تتصدع بفعل تنامي وازدياد آليات الإعتماد المتبادل.

*** السياسة الخارجية والسياسة الداخلية:**

الحتمية المعروفة وجود ارتباط وثيق بين وضع وحالة السياسة الداخلية للدولة معينة وطبيعة محتوى سلوكها الخارجي (السياسة الخارجية) بمعنى أن السياسة الخارجية انعكاس مباشر للسياسة الداخلية، فالرخاء الاقتصادي يختزل الكثير من النزاعات الداخلية مما يساعد على تحقيق الوحدة للمجتمع وانسجامه ويساعد في نهاية المطاف إلى التفرغ والاهتمام بقضايا السياسة الخارجية، أما إذا كانت البيئة الداخلية تعاني من أزمات واضطرابات وتمزقات اجتماعية، فإن ذلك يؤدي إلى عدم استقرار في السياسة الخارجية وتراجع نشاطها في المحيط الدولي مما يؤدي إلى قابلية انتشار وتوسع الشؤون الداخلية إلى المحيط الدولي...[8].

– ينظر إلى العلاقة بين السياسة الخارجية والبيئة الداخلية من خلال تأثير الأولى على الثانية، فإذا كانت مسائل السياسة الخارجية تتصل بموارد المجتمع وأوضاعه العامة فإنها تكون أكثر انغماسا وارتباطا بشؤون المجتمع الداخلية، ومن ثم فإن جل فئات المجتمع تبدي اهتمامها وارتباطها بهذه القضايا وهذا ما يسهم في إخراج وظيفة صنع القرار في السياسة الخارجية من دائرة البيروقراطيات التي دأبت على احتكار هذه الوظيفة في مواقف خارجية مغايرة.

---

[8]– حسين بوقارة، مرجع سابق، ص22.

– حالات السياسة الخارجية التي لا ترتبط بصفة متأثرة بحياة المجتمع الداخلي يجد صانع القرار الحرية الواسعة فيما يتعلق بإدراك وفهم والتصرف في الشؤون الخارجية ومنه نستنتج أن الفاصل بين السياسة الخارجية والبيئة الداخلية يتحدد بمقدار ارتباط أو عدم ارتباط قضايا السياسة الخارجية بالاهتمامات الرئيسية للمجتمع.[9]

– كذلك بالنظر إلى الأوضاع الداخلية للدول لفترة ما بعد الحرب الباردة أصبحت أكثر ارتباطا بما يحدث في البيئة الخارجية بفعل عوامل التداخل والارتباط بين المجتمعات وذلك راجع للتقدم الهائل في ميدان التكنولوجيا والاتصالات، فما يحدث من أزمات واضطرابات في المحيط الخارجي قد يصيب توازن المجتمعات الداخلية باهتزازات تتعاون درجاتها ومداها من واقعة دولية لأخرى وقد تحدث تحولات داخلية تستجيب للتطورات التي حدثت في البيئة الخارجية.[10]

– كذلك نشاط ودور الأطراف الداخلية يتعدى في غالب الأحيان حدود د إقليم الدولة التي ينتمون إليها وبالتالي يطرح هنا سؤال هل هي من قبل الشؤون الداخلية؟ أو من قضايا خارجية؟ كما أن تداعيات تلك التصرفات وانعكاساتها قد تكون كافية لإحداث اضطرابات وتحولات خارجية هائلة مثل إتجار الأفراد في الأسلحة غير الشرعي يتعدى حدود ما تصدره الدول المنتجة لهذه المادة، كذلك الإتجار في المخدرات والجريمة المنظمة ،الهجرة الغير شرعية ...أصبحت قضايا أخذت أبعادا دولية وبالتالي أصبح من غير الممكن اعتبارها شأنا داخليا محضا.

***السياسة الخارجية والعلاقات الدولية:**

نظريا يجتمع كل المهتمين بميدان السياسة الخارجية أنه لا يمكن أن الفصل بين التنظير في العلاقات الدولية والسياسة الخارجية وقد تميز هذا المسعى بنوع من التوحيد والشمولية خاصة عند وضع الفرضيات والقوانين المنطقية المترابطة سببيا، وكذا المقاربة والقياس والتقييم والتفسير وهذه الأخيرة بإمكانها مساعدة الدارسين للعلاقات الدولية في حالات التنبؤ للتطورات المستقبلية.

كل الاتجاهات النظرية التي ميزت حقل العلاقات الدولية نجد جانبا مهما منها يركز على السلوك الخارجي للدول المكونة للنظام الدولي خاصة في الفترة ما بين الحربين والتي كان الاهتمام فيها منصب على سياسات توازن القوى وللسيادة "المطلقة للدولة" هنا أخذت السياسة الخارجية الجانب الأكبر من المحاولات النظرية حيث كان عنصر "**الدولة**" يمثل وحدة التحليل المركزية في العلاقات الدولية، وفي هذه

[9]– حسين بوقارة، مرجع سابق، ص 23.

[10]– نفس المرجع، نفس الصفحة.

الفترة التي هيمن عليها المنهج القانوني الذي يهدف إلى تقييد السلوك الخارجي للدول بشبكة من التنظيمات والقوانين الدولية.[11]

بعد تلك الفترة والتي تلت الحرب العالمية الثانية شهدت تطورا هائلا في ميدان العلاقات الدولية الأمر الذي دعى إلى اعتماد مبدأ التخصص في دراسة الظواهر في هذا الحق، لذلك ظهرت نظريات ونماذج خاصة بكل حقل من حقول العلاقات الدولية: "السياسة الخارجية، الصراع الدولي، التكامل والاندماج... وغيرها" وكان من روادها **روزنوسنايدر، أليسون** ممن ساهموا في بناء نماذج ونظريات السياسة الخارجية[12]، هنا بدأت السياسة الخارجية تخرج عن إطار النظرية التقليدية التي كانت تعتقد أنها لا تختلف عن العلاقات الدولية وأن هذه الأخيرة تتكون من مجموعة السياسات الخارجية للدول الأعضاء في الجماعة الدولية وكل واحدة منها لها أهدافها ومصالحها.

إذا فالعلاقات الدولية لا تنحصر فقط في السياسات الخارجية للدول لأن تلك السياسات هي عبارة عن عملية تتم داخل الدولة، وصانع القرار فيها يعلم بمختلف البدائل والاختبارات، بينما الأولى (العلاقات الدولية) من نتيجة تفاعلات متعددة صراعية وتعاونية لمختلف الفواعل الدولية، وهنا يعتقد **د.محمد السيد سليم** أنه إذا كانت السياسة الخارجية تتمثل في تلك البرامج التي تنتهجها وحدة سياسية دولية واحدة فإن العلاقات الدولية تمتد إلى مجموعة التفاعلات التي تحدث بين وحدتين دوليتين أو أكثر وهو ما يكرس اختلافا جوهريا بين موضوعات علمي العلاقات الدولية والسياسة الخارجية[13]، ننتج أن العلاقات الدولية أوسع في مداها وأشمل في آفاقها من السياسات الخارجية للدول (السياسة الخارجية جزء من العلاقات الدولية، والعلاقات الدولية تتكون من التفاعلات التي تحدثها القوى الأخرى في حقل العلاقات الدولية على غرار المنظمات الدولية العامة، منظمات غير حكومية، شركات متعددة الجنسيات) وهذه الأطراف تفرز متغيرات وظواهر دولية تخرج عن نطاق سيطرة الدول واهتماماتها القومية.

---

[11]– حسين بوقارة، مرجع سابق، ص 25.

[12]– ج دورتي، ر. بالتسغراف، النظريات المضاربة في العلاقات الدولية (ترجمة: د. وليد عبد الحي)، الكويت، كاظمة للنشر، 1985.

[13]– محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص 13.

2- أنواع السياسات الخارجية:

تصنيفالسياسة الخارجية غير متفق عليه لذلك سنحاول اعتماد تقييم يساعدنا في فهم طبيعة ومحتوى قرارات السياسة الخارجية تجاه حالة أو موقف ما دون أن يشكل ذلك معيارا عاما ودائما يمكن إسقاطه على السياسة الخارجية:

اختلفت تصنيفات السياسة الخارجية تبعا لإختلاف الزاوية التي ينطلق منها كل فريق حول هذه المسألة، فإذا أخذنا بعين الاعتبار الكيفية والإجراءات والمبادئ التي تعتمد عليها عملية صنع القرار في السياسة الخارجية:

يمكن القول أن هناك من الناحية المظهرية سياسات خارجية **ديمقراطية** وأخرى **تسلطية،** ففي الأولى تكون عملية صنع القرار معرضة للمناقشة والتعميم والانتقاد والمتتابعة من طرف المؤسسات المنتخبة مما يؤدي إلى توزيع مسؤولية تحديد الأهداف للسياسة وصنع قراراتها بين أطراف عديدة (رأي نظرية الفاعل العقلاني) فإن هذه الاعتبارات لا تسمح بمرور الاختبارات غير عقلانية"، أما الثانية فرغم احتوائها على مؤسسات دستورية فإنها تتميز بمركزية شديدة عند تحديد الأهداف وصنع وتنفيذ القرارات، حيث تخضع إلى الاعتبارات الشخصية الأمر الذي يجعلها عرضة للأخطاء والمخاطرة والتناقض.[14]

أما إذا نظرنا إليها من حيث طبيعة الأهداف التي تركز عليها السياسة الخارجية: فهناك سياسات خارجية تتوخى تحقيق أهداف التوسع والهيمنة إما عن طريق تغيير أوضاع معينة أو المحافظة على الوضع القائم، وهذا قد يؤدي إلى نشوب النزعات والحروب مع بقية أعضاء النظام الدولي، وهناك سياسات خارجية تسعى إلى تحقيق أهداف سلمية تعاونية دون أن تكون لها رغبة في توجيه الطرف الآخر والتأثير عليه وهي سياسات تدعم عوامل الاعتماد المتبادل في النظام الدولي.[15]

وهناك من ينظر إليها من زاوية العلاقة بين القيم والمبادئ والسياسة الخارجية حيث ساد الاعتقاد في كثير من الدراسات أن هناك سياسات خارجية **إديولوجية** وأخرى **براغماتية،** فالأولى تتأثر بالمبادئ والأفكار والأيديولوجية التي يؤمن بها النظام السياسي وتسعى في صياغتها لكل القرارات في الواقع العملي على ضوء ما ترسمه تلك الأيديولوجية، وتلك الدول التي تتبنى هذا الصنف عادة ما تسعى إلى تصدير أيديولوجيتها إلى الدول الأخرى، أما الثانية فلا تتأثر بالمبادئ والأيديولوجية وتسعى إلى التعامل مع حالات السياسة الخارجية وفقا لطبيعتها ووفق لما تمليه عليها مصالحها المادية والنفعية الآتية.

[14] – حسين بوقارة، مرجع سابق، ص 27.

[15] – نفس المرجع، ص 28.

3- سمات ومميزات السياسة الخارجية:

من خلال الرجوع إلى العناصر الثلاثة التي تم التركيز عليها من أجل تشخيص وتحديد مفهوم السياسة الخارجية وهي:

أولا: الطرف الدولي والذي يصدر عنه النشاط أو السلوك في السياسة الخارجية

ثانيا: القضية أو الموقف الدولي والذي يتطلب فعلا أو رد فعل من الأطراف الدولية

ثالثا: القرارات وردود الأفعال والتي تقوم بها الوحدات الدولية الأخرى بغية تحقيق أهداف مرتبطة بالقضية أو الموقف الدولي.

فالسياسة الخارجية إذا هي تعامل بين هذه العناصر الثلاث في إطار بيئة دولية غير ثابتة، لذلك يمكن من خلال هذا تحديد مميزاتها وخصائصها والمتمثلة أساسا في:[16]

1-الطابع الرسمي الواحدي:

بمعنى أن السياسة الخارجية هي تلك القرارات والسلوكيات التي تصدر عن الأجهزة الرسمية لوحدة دولية واحدة.

وعلى الرغم من للأفراد والمنظمات غير الرسمية معتقدات ومبادئ حول أهداف السياسة الخارجية ولهم معلومات وحقائق حول أنجح الطرق لتحقيق هذه الأهداف إلا أنه لا يمكن أن تصدر عن الدولة إلا سياسة خارجية واحدة في وقت معين تجاه القضايا الدولية ،فالأجهزة الرسمية سواء في الدولة القومية أو الدول المركبة هي التي تستأثر بوظيفة صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية.

2- الطابع الاختياري:

نعني بذلك أن المواقف الدولية المرتبطة بالسياسة الخارجية عادة ما تكون متعددة الأوجه والمشاهد والآثار وهذا ما يترك للدول مجالا معتبرا من حرية التصرف والمناورة، فكل موقف دولي يعزز على الأقل بديلين أساسيين تتفرغ عنهما مجموعة من البدائل: (اتخاذ القرار (التصرف) وعدم اتخاذه (عدم التصرف) تجاه هذا الموقف، فكل موقف خارجي يحتمل مجموعة من البدائل والاختيارات تتوقف عملية المفاضلة بينها على ما تريد الدول تحقيقه من أهداف وأولويات في مختلف المستويات وفق لما تملكه من إمكانيات وخبرات.

---

[16]- السيد محمد سليم، مرجع سابق، ص 12.

3- الطابع الخارجي:

إذا كانت السياسة الخارجية ترسم في إطار أجهزة داخلية فإنها تحول إلى سلوكيات وقرارات ملموسة في إطار البيئة الخارجية بمختلف مستوياتها الإقليمية والدولية، وبالتالي فالمحيط الخارجي هو المخبر الذي تختبر فيه هذه السلوكيات والقرارات وتحقق فيه الأهداف العلنية أو الضمنية للسياسات الخارجية للدول، والبيئة الدولية قد تتفرع إلى جهوية وإقليمية ودولية من حيث مستوياتها، ومن حيث قواعدها إلى دول ومنظمات دولية حكومية وغير حكومية، ثم شركات متعددة الجنسيات، فكل فاعل دولي يساهم في بلورة السلوكيات الخارجية وفي رسم حدود واحتمالات إنجاز الأهداف المرتبطة بها.

ويضاف الى تلك السمات :الطابع الهدفي- الطابع البرنامجي- الطباع العلني.

4- أهداف السياسة الخارجية:

تتضمن السياسية الخارجية الموافق الخارجية المتخذة من قبل صناع القرار مع نية تحقيق صف طويل من الأهداف، وهذا الموقف مقيد بواسطة إدراك ظروف الدولة التي يعمل فيها صناع القرار من حيث جغرافيتها، اقتصادها ومكانتها وبنيتها السياسية، والثقافة والتقاليد ووضعيتها الإستراتيجية والعسكرية.

كذلك الموقف يتخذ بالرجوع إلى الأجهزة الأخرى التي تعمل مثلها على المستوى الدولي، وكذاك موقفها مقيد بتلك الاعتبارات السابقة وهو ما تسميه بالبيئة الدولية لصناع القرار.

ويمكن إدراج مجموعة من الأهداف تسعى السياسة الخارجية إلى تحقيقها وهي :

- **الأمن والرفاهية والاحتفاظ بالقيم:**

ومسألة الأمن القومي مسألة بالغة الأهمية بحيث أن كل السياسات الخارجية للدول تتأثر بها، وكذلك تحقيق الحد الأعلى من الرفاهية كمؤثر رئيسي على السياسات الخارجية بحيث لا توجد دولة مكتفية ذاتيا ولا معنى للاكتفاء الذاتي إلا في علاقته بطموحات سكان الدولة، وكذلك تتضمن الأهداف المحافظة على القيم ودعمها ومثال ذلك القيم البلشفية والنازية، والفاشية والقيم تؤثر على طرق عمل السياسة الخارجية مثل طريقة التغيير أو عدم التغيير، والمفاوضة والضغوط السلمية والتهديم والعمل العسكري المفتوح وغيرها.

- **مراجعة السياسة الخارجية:**

حيث يمكن أن تتم مراجعة السياسات لرغبة صناع القرار القيام بالتغيير في العلاقات بين الفواعل على المستوى الدولي، أو تغيير الفواعل في حد ذاتهم أو يمكن أن يكونوا ضد مراجعة السياسات إذا كان صناع القرار راضيين على عدد وطبيعة الفواعل، وعلى علاقاتهم المشتركة لأنه لا توجد علاقات دولية ثابتة، وبالتالي لا يمكن الاحتفاظ بالوضع القائم دوما.

- **التمييز بين الأهداف القصيرة المدى والأهداف بعيدة المدى:**

ففي عالم المثل كل القرارات ذات العلاقة بالأهداف قصيرة يجب أن تكون منسجمة مع بعضها البعض ومع الأهداف بعيدة المدى، لكن يمكن أن تتحقق واحدة من هذه الأمنيات في عالم الواقع، لذلك غالبا ما تكون الأهداف قريبة المدى متناقضة لذا من المستحيل المحافظة على النمط من القرارات المنسجمة وإذا وجد هذا النمط فمن غير الممكن الحفاظ على انسجام النمط مع الأهداف طويلة المدى وهذا نتيجة تلك الضغوط المباشرة التي تجعل من الصعب التفكير حول الأهداف طويلة المدى ككل وعدم حساب نتائج القرارات، لذلك ستعدل نتائج القرارات بواسطة كل من مواقف الآخرين وكذا الموقف اللاحق من قبل صناع القرار في الدولة حول المسألة.

"لذلك من الصعب ربط الهدف قصير المدى عضويا بالهدف طويل المدى".

مثال ما حدث مع بريطانيا في 1931 انتهجت السياسات الاسترضائية لكل الحكومات المتعاقبة وبعدها حققت على التعاقب أهداف قصيرة المدى الخاصة بالقضايا الساكنة دون الانخراط في الحرب لكن إذا كانت الحرب مدمرة ومكلفة ومؤثرة على مكانة بريطانيا الدولية وعلى الاقتصاد والتلاحم الاجتماعي فسوف تنخرط فيها كالحرب العالمية الثانية.

- **الوظيفة التنموية:**

من خلال الدور الذي تلعبه في إضفاء مكانة دولية معينة، حيث تدفع بالوحدات الدولية الأخرى إلى التنافس لإعطائها المساعدات الاقتصادية للاستفادة من المكانة الدولية لتلك الوحدة، مثال: الدور الذي لعبته السياسة الخارجية في الفترة الناصرية حيث برر الرئيس جمال عبد الناصر اهتمامه بالسياسة الخارجية بالأثر الذي يلعبه الدور المصري الخارجي النشيط في تدفق المساعدات الاقتصادية لمصر رغم عدائه للغرب الذي أدرك أن عدائه لعبد الناصر يكلفه مصالحه في العالم الثالث، كذلك اندونيسيا حيث لعبت السياسة الخارجية دورا تنمويا اقتصاديا في السياسة الخارجية الاندونيسية منذ استقلالها.

- **تدعيم الاستقلال السياسي للدولة:**

إتباع دول العالم الثالث لسياسية عدم الانحياز في إطار الحركة الدولية اللامنحازة وذلك من أجل مواجهة القوتين العظيمتين وحماية استقلال تلك الدول.

- **تأمين المصالح الخارجية:**

الدور الذي لعبته السياسة الخارجية السوفيتية في الشرق الأوسط في الخمسينات لكسر الحصار الغربي على الاتحاد السوفيتي، أو الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الأمريكية في خلق المناخ الملائم لازدهار الاستثمارات الأمريكية في الخارج.

- **تحقيق التكامل القومي أو الاستقرار السياسي:**

من خلال لجوء صانع القرار في السياسة الخارجية إلى التركيز على العدو الخارجي أو افتعال مشكلة دولية مما يؤدي إلى التفاف أفراد الشعب حوله في وجه العدو الخارجي، مثل الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الإسرائيلية إزاء العرب من أجل ضمان التكامل القومي للمجتمع الإسرائيلي.

- **إعطاء الدولة مكانة دولية رمزية:**

تتناسب تلك المكانة الدولية مع مواردها أو مستوى تطورها الحضاري، ومن أممثلة ذلك الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية السعودية في العالمين العربي والإسلامي .

- **تدعيم سلطة صانع القرار وإضفاء الشرعية على سلطته الداخلية:**

حيث تلعب دورا حيويا في تأكيد مشروعية القائد السياسي وزيادة شعبيته، ففي المجال الخارجي يستطيع القائد السياسي أن يظهر حنكته السياسية وقدرته على تقديم الحلول الفورية للمشكلات الدولية من خلال منابر الهيئات الدولية، دون أن يلزم نفسه بتحمل تكاليف تلك الحلول، كذلك يلجأ صانع القرار في السياسة الخارجية لتدعيم مركزه الداخلي إزاء المعارضة وتهدئة المشكلات الداخلية التي تواجهه.

5- أدوات تحقيق السياسة الخارجية:

* تحقيق الأهداف القومية في إطار بيئة دولية فوضوية وغير مهيكلة يميزها الصراع والنزاع بين الوحدات السياسية الدولية.

* تحقيق الأهداف القومية مرتبط بمجموعة من المتغيرات والعوامل (الواقع الجغرافي، طبيعة المحيط الداخلي، الحالة الاقتصادية، الإستراتيجية وكذا الوضعية السياسية والعسكرية والإستراتيجية وسط المحيط الإقليمي وكذا النسق الدولي بصورة أشمل).

كل هذه العوامل والمتغيرات هي التي تحدد طبيعة الوسيلة والأداة المستعملة لتحقيق أهداف سياستها الخارجية.[17]

---

[17]- حسين بوقارة، مرجع سابق، ص 96.

– التفرقة بين الوسائل والأهداف: (الإستراتيجيات في السياسة الخارجية)

* العلاقة بينهما جد وطيدة إلى حد يصعب فيه الفصل بينهما في كثير من الأحيان إذ ممكن أن يتحول الهدف إلى وسيلة والعكس صحيح (تدخل و م أ في كوريا هدف حد ذاته هو في الحقيقة وسيلة لاحتواء ومنع انتشار المد الشيوعي في جنوب شرق آسيا في دول مثل كوريا. الفيتنام. كمبوديا) هذا الهدف في حد ذاته هو عبارة عن وسيلة للحفاظ على استقرار النظام الدولي وحماية ميزان القوى الدولي الضروري والحيوي لضمان الحد الأدنى من أمن و.م.أوحلفائها.

* كما أن استعمال المساعدات الاقتصادية كوسيلة لتحقيق أهداف ذات طبيعة سياسية وعسكرية وإيديولوجية قد يتحول إلى هدف في حالة ما إذا تعاظمت المصالح الاقتصادية للدولة المتاحة في الدولة المستقبلة لهذه المساعدات.

الاعتبارات التي: يتوقف عليها اختيار الوسيلة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية:[18]

- طبيعة وأهمية الهدف المراد انجازه.
- مواقف وأهدافوإستراتيجيات الأطراف الأخرى المعنية بالموقف الدولي.
- الظروف والمعطيات المحيطة بالموقف الدولي.

الراجح في هذا الشأن أنه كلما تعددت وتنوعت وسائل وإمكانيات تحقيق أهداف السياسة الخارجية كلما ساهم ذلك في منح الدولة مجالا واسعا من حرية التصرف في شؤونها الخارجية ذلك أن إنجاز بعض الأهداف في البيئة الدولية يتطلب التدرج والتنويع في العمل الخارجي.

– أدبيات السياسة الخارجية تذهب إلى اعتماد الوسائل التالية: الدبلوماسية العسكرية، الاقتصادية أعمال التجسس والتخريب.

1– الأداة الدبلوماسية:

● هناك من يخلط بين الدبلوماسية والسياسة الخارجية وفي الحقيقة الدبلوماسية هي واحدة من مجموعة من الأدوات والوسائل التي تستعملها الدولة لإنجاز أهداف سياسيتها الخارجية.

● هي عبارة عن مجموعة القنوات والمؤسسات والطرق والآليات التي توظفها الدولة مباشرة أو بواسطة ممثليها الدبلوماسيين من أجل تحقيق أهداف السياسة الخارجية.

● جرى التركيز من قبل الأكاديميين على العمل الدبلوماسي بالتأكيد على الجوانب التقنية والعملية إضفاء للحيوية والفعالية على هذا النشاط مثل الوقت المناسب والطرق الملائمة لاتخاذ مبادرة أو اقتراح أو

[18]– حسين بوقارة، مرجع سابق، ص 97.

بيان أو الرد على فعل = على هذا الأساس أصبحت الدبلوماسية تمثل أبرز تقنية لإدارة المفاوضات والحوارات من أجل حل الخلافات والأزمات التي قد تميز العلاقات بين فواعل النظام الدولي.

●الدبلوماسية المغلقة (السرية) قد هيمنت على العالم الدولي في فترة قبل الحرب العالمية الثانية، فإن المنظومة القانونية لفترة ما بعدها إضافة للاعتبارات والظروف التي أفرزها التطور التكنولوجي في مجال التسلح فرضتا عملية الانتقال إلى ممارسة الدبلوماسية المفتوحة (العلنية) = تترتب عن ذلك إلزامية فتح مسار المفاوضات بين الدول أمام وسائل الإعلام والرأي العام والإعلان الرسمي عن النتائج التي قد تنتهي عليها المفاوضات.

كما تسعى المواثيق الدولية إلى منع اللجوء إلى الاتفاقيات والمعاهدات السرية التي شكلت صلب العمل الدبلوماسي قبل الحرب العالمية الثانية = وذلك من خلال عدم الاعتراف بأية وسيلة دولية قد تترتب عن تلك النشاطات الدبلوماسية السرية.

●الدبلوماسية فندت الفكرة التقليدية حول المسلمة: أنه إذا كانت الحرب هي الوسيلة الملائمة لإدارة العلاقات الدولية في أوقات السلم فإن الدبلوماسية لعبت دورا بارزا في التخفيف من حدة هذه الصراعات المسلحة وإنهاء أو حل البعض منها.

●الواقع الدولي يؤكد أن الدول الكبرى تملك ترسانة ضخمة ومتنوعة من الأسلحة هي الأكثر نشاطا وتأثيرا في العالم الدولي والأكثر ميلا واستعدادا لاستعمال الوسائل غير الدبلوماسية على عكس الدول المتوسطة والصغيرة.

2– الوسائل العسكرية:

– ستعمل لتحقيق أهداف السياسة الخارجية تحقيقا لمتطلبات الأمن القومي (ما حدث خلال الحرب الباردة أو بعدها) تمت تحت حجة وذريعة حماية الأمن القومي.

– مسألة مشروعية أو عدم مشروعية استعمالات القوة العسكرية في السياسة الخارجية غالبا ما يتوقف على الهدف النهائي لهذا السلوك وعلى الكيفية والإطار القانوني والأخلاقي الذي ميزه، ومع ذلك فالقوة العسكرية لا تستعمل إلا في حدود ضيقة جدا وحين يستحيل تحقيق أهداف السياسة الخارجية بوسائل أخرى (الملاذ الأخير في سلم الخيارات المتاحة)

– تحقيق المزايا الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية من خلال المساعدات العسكرية وكسب الحلفاء والأصدقاء عن طريق مبيعات الأسلحة.

– إضفاء الطابع الأخلاقي والقانوني لهذه الأداء من أجل إضفاء الصورة البشعة للتدخلات العسكرية في فترة ما بعد الحرب الباردة، كوسوفو العراق أفغانستان ... الخ، والتي استندت إلى شعارات

ومبادئ انبثقت عن نهاية الصراع الأيديولوجي على المستوى الدولي وهكذا تم استخدام حقوق الإنسان، الديمقراطية، حماية الأقليات، محاربة الإرهاب كذريعة لتبرير التدخلات العسكرية الجماعية والأحادية.

– الانتقاد الموجه لهذه الأداة أنها لم توجه في الأساس إلى المبدأ بل ركزت على الطريقة والآليات وهي تلح على ضرورة التدرج في توظيف مجموعة من الوسائل قبل المرور إلى القوة العسكرية (مثال: استعمال القوة النائمة) لإقناع الأطراف المستهدفة بضرورة تغيير والعدول عن سلوكيات معينة وإذا فشلت استعملت القوة الصلبة على مراحل شريطة ضمان الحد الأدنى من الموافقة والشرعية الإقليمية والدولية.

الوسائل الاقتصادية:

– ازدادت أهميتها بفعل تقوية وانتشار دعائم الاعتماد المتبادل والعولمة في كل أنحاء العالم.

– تحول الاهتمام إلى القضايا الاقتصادية بدل الاهتمام بالعسكرية والإستراتيجية بعد الحرب الباردة، ذلك ما ساهم في تحول المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية إلى فاعل سياسي أساسي في التفاعلات الاقتصادية والسياسية الدولية.

– تمكنت الدول المتقدمة اقتصاديا من التأثير وكسب مواقف الدول كروسيا، الصين في حرب الخليج.

– المتغيرات الاقتصادية تلعب دورا أساسيا في العلاقات الدولية كوسائل وكأهداف في السياسة الخارجية إذ أن هذه الأخيرة قد تكون موجهة في الأساس لتحقيق مصالح اقتصادية، ترقية الاستثمارات، الحصول على أسواق جديدة.

قد تكون هذه المتغيرات الاقتصادية بمثابة الأداة الفعلية لإنجاز أهداف سياسية على مستوى البيئتين الداخلية التأثير على صانع القرار باتجاه تغيير مواقفهم وتصوراتهم وحتى أفعالهم تجاه الطرف الموظف لهذه الوسائل الاقتصادية في السياسة الخارجية.

– استعمال الأداة الاقتصادية في مساعدة الدول التي تعاني أزمات اقتصادية/ إيجابيا

– استعمال الأداة الاقتصادية كأداة لمعاقبة وتجويع المجتمعات الأخرى/ سلبيا

– القوة الاقتصادية في العلاقات الدولية هي ظاهرة معقدة لا تتوقف فقط على حجم الموارد التي تملكها ولا بدرجة التقدم التكنولوجي والاقتصادي الذي بلغته، كذلك قيمة المنتجات والخدمات التي تسيطر عليها على مستوى السلم العالمي لتوزيع الأشياء الثمينة والإستراتيجية، تستعمل ذلك في الضغط على الدول المستوردة لهذه السلع والخدمات مثل (الحظر البترولي العربي للدول الغربية المؤيدة لإسرائيل 1973) استعمال الدول العربية للنفط في إطار الصراع العربي الإسرائيلي.

– الانتشار المقلق للأداة الاقتصادية بعد الحرب الباردة للقوى الغربية، فالتعامل الغربي مع دول الانتشار النووي مثل (إيران وكوريا الجنوبية) ارتكز أساسا على سلسلة من العقوبات الاقتصادية الجماعية والأحادية والتي لم تزد تلك الدول إلا تشبثا بمواقفها وسياستها في هذا الشأن (الازدواجية في المعايير والسياسات عند التعاطي مع المشاريع النووية لمختلف الدول+ إصرار تلك الدول النووية على الهيمنة على المزايا التكنولوجية في هذا الميدان.

– كذلك الدول الراعية للإرهاب تعرضت بدورها لأشكال الضغط الاقتصادي.

– كذلك الهيمنة الاقتصادية للدول الكبرى على المؤسسات الاقتصادية والمالية استطاعت من خلالها توظيف مكانتها الاقتصادية في هذه المؤسسات في فرض صلاحيات وتحولات اقتصادية وسياسية داخلية لدول العالم الثالث.

4– وسائل التجسس:

– وظيفة أجهزة الاستخبارات والاستعلامات من الناحية القانونية والموضوعية هي جمع الحقائق والمعلومات حول المسائل والقضايا والأفعال والظواهر المتعلقة أساسا بمقومات الأمن القومي والمصلحة العليا للمجتمع، تبدو هذه الوظيفة أكثر ملائمة لعملية التحضير لاتخاذ القرارات في السياسة الخارجية والداخلية إضافة لكونها تشكل المادة الأساسية لاستشراف البدائل المستقبلية لمختلف الظواهر (دور النشاط التحضيري الذي تقوم به أجهزة المخابرات)

– الدور التقليدي والحديث للسفارات ووظائفها التجسسية للدولة المضيفة طالما لا يمس باستقرار وسلامة الدولة المضيفة وأكثر من ذلك أصبحت لا تمانع تلك الدول المضيفة بإعادة ملحقات عسكرية على مستوى تلك السفارات.

– دور أجهزة المخابرات باستعمال أعمال العنف والتخريب للقضاء على الأنظمة السياسية القائمة واستبدالها (مثال: ما حدث في التشيلي ضد نظام **ألندي** 1974، وتوظيف تلك الأجهزة الإستخباراتية للمجتمع المدني والأجهزة الإعلامية والثقافية وبعض المنظمات الخيرية غير الحكومية لتحقيق مآربها.

5– وسائل الدعاية:

– أدوات الدعاية في العالم الدولي هي محاولة لتشويه الآخر ووصفه بأبشع الأوصاف المنافية للأخلاق والشرعية والعقلانية وهو ما يوفر الغطاء الأخلاقي والموضوعي لكل السلوكيات التي تتخذ ضده، وهي أداة تقليدية أساسية ورئيسية لتحقيق أهداف السياسة الخارجية وهي وسيلة لغزو العقول والسيطرة

عليها واكتساب ودها وتأييدها من أجل تغير علاقات القوة القائمة وليست لغرض احتلال رقعة أو المكونات الاقتصادية الاجتماعية للدول الأخرى.[19]

– موجهة لتحضير وتكوين الرأي العام المساند للتوجهات السياسية لدولة معينة.

– توظف الدعاية القيم والمعتقدات والمبادئ الأخلاقية وكذا الأطر القانونية (الدول الصغيرة والمتوسطة تميل إلى التثبيت بقيمها ومكوناتها الفكرية والعقائدية في حين الدول الكبرى تستعمل تلك القيم والعقائد للضغط على الآخرين وتقويم سلوكاتهم بما يتماشى مع قيمها التي تزعم بعالميتها وبعدالتها (حملات الرؤساء الأمريكان بعد الحرب الباردة الدعائية للدول المارقة نابعة من ذلك النسق العسكري الأمريكي القائم على الحرية، الديمقراطية، حقوق الإنسان... الخ، وظفت لضمان التأييد الداخلي والخارجي لتوجهات السياسة الخارجية الأمريكية.

---

[19]– إسماعيل صبري مقلد، نظريات السياسة الدولية، الكويت، منشورات ذات السلاسل، 1987، ص 83.

ثانيا: عملية صنع القرار في السياسة الخارجية

1- مفهوم عملية صنع القرار:

تنصب عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية حول معرفة الكيفية والطريقة التي تتعامل من خلالها الدولة القومية مع المؤثرات والمواقف والظواهر التي تعززها البيئة الدولية، ولهذه المقارنة أهمية كبيرة حيث أنها أخرجت مسألة تحليل السياسة الخارجية من دائرة المناهج التقليدية والتي كانت ترتكز على عوامل القوة والجغرافيا عند محاولة التنظير لها، فعملية اتخاذ القرار تعكس إلى حد بعيد العوامل التي تواجه صانع القرار عند محاولة تعامله مع الواقع الدولي بواسطة سلسلة القرارات التي تتخذها الوحدة التنظيمية التي يتصرف باسمها وتعكس بذلك اتجاهات وتصورات الدول وكذا الوسائل التي تستعملها للدفاع عن مصالحها تجاه الأحزاب الدولية.

*** تعريف عملية صنع القرار في السياسة الخارجية:**

"هي مجموعة الخطوات والعمليات والاعتبارات التي تواجه عمل المؤسسات والتي تملك حق التصرف في الشؤون الخارجية لبلورة فعل أو سلوك أو قرار من بين مجموعة من البدائل أو الخيارات الممكنة لتحقيق أهداف محددة من البيئة الخارجية ".

- لكن الاختيارات والبدائل في السياسة الخارجية عادة ما يكتنفها ظاهرة عدم التأكد، فهي غير واضحة بحكم التعيير السريع وغير المرئي في غالب الأحيان لظواهر البيئة الدولية ،وهذا الأمر قد يحدث منافسة وعدم اتفاق بين دوائر صنع القرار في السياسة الخارجية حول البدائل المتوفرة وما يرتبط بها من أهداف ونتائج.

- تحتوي السياسة الخارجية على قرارات وأفعال وموافق تتخذ من طرف أعوان الدولة في إطار بيئة معقدة للغاية يرجع ذلك إلى ثلاث اعتبارات أساسية:

1- كون الأفعال والقرارات لا تتخذ من طرف الدول كأشخاص القانون الدولي بل من طرف أفراد ومجموعات من الأفراد سواء في إطار تنظيمات رسمية أو غير رسمية، ومهما كانت وضعيتهم فإنهم يتأثرون بمجموعة من الاعتبارات الشخصية.

2- أن عملية صنع القرار تتم داخل مجموعة من البيروقراطيات لها أهدافها ومصالحها ومبادئها تدافع عليها ولها قواعد وضوابط توجه نشاطها.

3- هناك قيود ومؤشرات البيئة الخارجية بمختلف مستوياتها التي لا يمكن تجاهلها عند رسم قرارات السياسة الخارجية. نظرا لهذه الاعتبارات والمؤشرات تصبح عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية

قضية معقدة ومتعددة المظاهر والأوجه لذلك فالوصول إلى صيغة عمل معينة في السياسة الخارجية بالنظر لتلك الاعتبارات والمؤثرات ليست بالمهمة السهلة.

ومع ذلك فالطبيعة المستعجلة لجل القضايا التي تخص السياسة الخارجية ترغم صانعي القرار على اختزال التباينات والعقبات السالفة الذكر من أجل الوصول إلى صيغة عمل تضمن تحقيق الحد الأدنى من الأهداف عن طريق التعامل مع بقية الأطراف الدولية.

– ومن حيث المراحل والخطوات العملية المختلفة التي تسلكها عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية كان **دافيد أستون** يوفر لنا نموذجا دقيقا لفهم ذلك بمجموعة من المدخلات التي تفرزها البيئة العامة بمختلف تفرعاتها وأصنافها داخل النظام السياسي، يقوم هذا الأخير بتحليلها وجمع المعلومات الكافية عنها في إطار شبكة من التنظيمات والمؤسسات مما يجعل العملية معقدة وشاقة في بعض الأحيان، ثم تتبعها لاحقا مرحلة يقوم فيها النظام السياسي بتحويل هذه المدخلات إلى قرارات وسلوكيات خارجية ملموسة (المخرجات) وفق ما يتناسب مع إمكانيات وقدرات وظروف هذا النظام، وإذا كان من الطبيعي أن تحدث هذه القرارات والسلوكيات انعكاسات وردود أفعال فإن ذلك يعود إلى قلب النظام السياسي في شكل تغذية عكسية (استرجاعية) وهكذا تبقى العملية في تواصل.

نقد هذا النموذج:

– على الرغم من دقة هذا النموذج فإن بعض الدراسات المعاصرة ترى أنه بالغ في وصف كيفية اتخاذ القرارات أي كيف يتصرف المسؤولين في النظام السياسي في حين كان من المطلوب من كل عمل أكاديمي التركيز على كيف يجب أن تكون الأمور بمعنى أكثر أنه في الواقع العملي ضرورة إخراج عملية صنع القرار في السياسة الخارجية عن دائرة المؤسسات الرسمية، وتوسيعها إلى بقية التنظيمات العلمية والأكاديمية التي بإمكانها توفير المادة المعرفة اللازمة لفهم ظواهر السياسة الخارجية فهما موضوعيا وعقلانيا، وهذا ما يفيد في نهاية المطاف في هندسة جيدة لعملية صنع القرار (الهندسة وفق هذا المنظور تعني تطبيق مبادئ المعرفة ومناهجها عند التعامل مع قضايا السياسة الدولية"

– على الرغم من أن كثير من أدبيات السياسة الخارجية تغيرات عملية اتخاذ القرار بمثابة المسألة أو المتغير الأكثر أهمية لهم السلوك الخارجي للدول إلا أن سنايدر يفضل اعتبارها مجرد أداة أو وسيلة تفيد في معرفة بعض المتغيرات النسقية المؤثرة في مواقف السياسة الخارجية مما يعني أن هناك متغيرات وعوامل أخرى مؤثرة في السياسة الخارجية لا يمكن إدراكها وتفسيرها من خلال مقاربة عملية صنع القرار في السياسة الخارجية.

–

2- مراحل عملية صنع القرار في السياسة الخارجية:

يمكن تصنيف مراحل عملية صنع القرار إجرائيا إلى ثلاث فئات أساسية

أولا: المراحل التحضيرية لاتخاذ القرار في السياسة الخارجية

وهي المرحلة السابقة لاتخاذ القرار أي مرحلة الإعداد وبالنظر إلى طبيعة المواضيع والمواقف التي تخص حقل السياسة الخارجية والتي تتسم بعدم الاستقرار بل والتعقيد والغموض الذي يشمل البيئة الخارجية التي تحول في إطارها قرارات السياسة الخارجية إلى أفعال حقيقية تصبح مسألة الإعداد والتحضير جد حاسمة ومهمة لمسار اتخاذ القرار فكلما كان التحضير موضوعيا وعقلانيا وشاملا كلما زاد ذلك من نجاح عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية "غير أن الطبيعة الاستعجالية" لبعض المواقف للسياسة الخارجية قد يؤثر سلبا في بعض الأحيان على عملية التحضير فتتلخص بذلك مراحلها إلى الحد الأدنى الذي يسمح بالمخاطرة في السياسة الخارجية.

1- الإدراك:

يعتبر هذا العنصر الأكثر أهمية في مسار اتخاذ القرار في السياسة الخارجية وهو عبارة عن تلك الصور والقناعات الراسخة في أذهان صانع القرار حول العالم (الداخلي والخارجي) الذي يتعاملون معه، كما تمثل نقطة البداية في التفاعل مع القضايا والمواقف التي تعززها البيئة الدولية.

- كما يندرج الإدراك في إطار أهم إفرازات البيئة السيكولوجية لمحيط اتخاذ القرار في السياسة الخارجية كما يشمل البيئة الداخلية والخارجية.

- كما أن هناك جدل كبير في ميدان السياسة الخارجية حول مسألة المفاضلة بين "**البيئة النفسية**" و"**البيئة العملية**" في التأثير على مسار اتخاذ القرار فالفريق الأول يرى أن إدراكات وتصورات صناع القرار المتغير الأكثر أهمية لأنه يعتبر المفتاح الذي يربط بين البيئة الخارجية وسياسة اتخاذ القرار في الوحدة السياسية هذا ما يجعل من التركيز سيكولوجية صناع القرار أمرا حتميا من أجل فهم موضوعي لقرارات السياسة الخارجية.

- أما الفريق الثاني **(فرانكل)** والذي يرى أنه يجب إعطاء الأهمية القصوى للبيئة العملية لأن بعض متغيراتها قد تهمل عند إدراك صانع أو صناع القرار للموقف أو الظاهرة الدولية الأمر الذي قد يؤثر سلبا على تنفيذ قرارات السياسة الخارجية، ذلك أن البيئة النفسية في اعتقادهم يمكن أن تفصل وتؤثر في حدود القرارات الممكنة، بينما البيئة العملية تحدد إمكانيات الفعل الحقيقي في السياسة الخارجية.

- ومن هلال الواقع الذي تعيشه العلاقات الدولية والذي يؤكد في كثير من المواقف أنه إذا كانت خيارات السياسة الخارجية تبنى انطلاقا من إدراك المسؤولين عنها (السياسة الخارجية) لظواهر وأهداف

البيئة الخارجية فإن مدى صحة وموضوعية وقابلية تحويل هذه الإدراكات إلى أفعال حقيقية يتحدد من خلال علاقاتها بالواقع العملي، فالحالة التوافقية فإن الصور النمطية لصناع القرار عن العالم الخارجي تتجسد في أفعال مؤثرة، أما إذا كانت العلاقة بين البيئة السيكولوجية والعملية متناقضة فإن ذلك يعرض السياسة الخارجية إلى الكثير من الإخفاق والانتكاس، فلابد من وجود علاقة توافقية بين البيئتين.

– يتأثر إدراك صناع القرار لمواقف السياسة الخارجية بمجموعة من الاعتبارات أبرزها مرتبط بـ:

1– بطبيعة ظواهر البيئة الخارجية فهناك ظواهر بسيطة وواضحة المعالم تسهل عملية فهمها وإداركها بشكل موضوعي وصحيح من قبل المسؤولين، وهناك مسائل معقدة ومبهمة ومستعجلة تدفع مسألة الإدراك نحو المخاطرة والمجازفة.

2– كما أن الإدراك يتأثر بشكل مباشر بطبيعة الطرف والأطراف المهتمة بذلك الموقف وبالخيارات الإستراتيجية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فكل موقف من مواقف السياسة الخارجية يشبه إلى حد بعيد لعبة متعددة الأطراف والإستراتيجيات لا يمكن فيها لأي طرف مهما كانت متوقعة ومكانته الدولية فرض منطقه وتصوراته بشكل كلي على هذه اللعبة.

3– إدراكات صناع القرار تتأثر كثيرا بالتراكم التاريخي الذي اكتسبوه في التفاعل مع مختلف الفواعل الدولية الأخرى، وبالمبادئ والأيديولوجية والعقائد والتقاليد في مجتمعاتهم والتي تمثل المنطلقات الأساسية في إدراك ما يحدث في البيئة الخارجية.

– الواقع العملي يؤكد أن تصرفات وسلوكات الدول في الشؤون الخارجة يكون نابعا أساسا من رؤية وإدراك صانعي القرار للمواقف الخارجية وكذا تفسيرهم لإبعادها ودلالاتها على ضوء المؤشرات والقناعات المتوفرة لديهم حول مواضيع وأطراف هذه المواقف وهذا شكل الانطلاقة الحقيقية حول انتهاج الدولة الإستراتيجية معينة في السياسة الخارجية.

2– المبادرة:

بعد أن يحسم صانع القرار مسألة إدراكه للموقف الدولي في شكل الصورة الأولية حول ما يحدث في البيئة الخارجية تأتي مرحلة المبادرة والتي تعني اتخاذ القرار أو الموقف بشأن موضوع هذا الحدث الدولي، وبهذا فإن المبادرة تعني الاستجابة أو عدم الاستجابة للموقف الدولي، وما ينجر عنه من انعكاسات وتداعيات.

في هذه المرحلة يفترض أن صانع القرار قد يحصل على كل المعطيات والمعلومات الضرورية التي تسمح له بتقدير مدى أهمية أو عدم أهمية هذا الموقف الدولي، وعلاقته بالمصلحة القومية التي يتكلمون باسمها.

وقد ينبع المحفز أو الرغبة على المبادرة سواء من البيئة الخارجية أو البيئة الداخلية لصانع القرار، كما يرى **فرانكل:** أنه مهما كان مصدر أو الدافع أو المحفز على المبادرة فإن الاهتمام بموقف أو حالة في السياسة الخارجية لا يؤدي بالضرورة إلى أفعال بل ربما يكون في شكل قرارات سلبية (موقف سلبي).

●تتوقف طبيعة ودرجة المبادرة للاستعداد لمواجهة الموقف الدولي على الاعتبارات التالية:

– طبيعة الشخصيات المسؤولة عن السياسة الخارجية هناك صناع القرار لهم اهتمامات بالسياسة الخارجية، وكذا بحكم تجاربهم والمهارات التي امتلكوها في الشؤون الخارجية فإنهم يتصرفون بسرعة المبادرة تثبتها أفعال وسلوكيات ميدانية، يضفي حركية وفعالية على السياسة الخارجية، وهناك شخصيات لا تركز كثيرا على السياسة الخارجية بحكم أولوياتها ومنطلقاتها الفكرية وهو بذلك يعرقل سرعة الاستجابة تجاه المواقف في السياسة الخارجية.

– تتأثر المبادرة بطبيعة الدور الذي تريد الدولة تحقيقه أو الحفاظ عليه من خلال سياستها الخارجية فالسياسات الخارجية المرتبطة بدور إقليمي أو دولي محدد بدقة في النسق الفكري في مختلف المرجعيات الدستورية للدولة غالبا ما تتميز بنوع من الحركية والنشاط في البيئة الخارجية هذا يدفعها للاهتمام بكل ما يحدث في هذه البيئة الدولية، على عكس السياسة الخارجية للقوي (الدول) المتوسطة أو الصغيرة بأنها غير مقيدة بدور دولي محددا سلفا مما يدفعها إلى التريث وعدم الاستعجال في الاستجابة للمواقف الدولية المواقف السلبية لوزراء الخارجية لتلك الدول.

– هناك أطراف أخرى غير رسمية تساهم بشكل غير مباشر أو مباشر في عملية المبادرة كما هو الشأن ففي الإدراك، بمعنى أن مصدر المبادرة الرئيسي هو صناع القرار الرسمي في مؤسسات السياسة الخارجية، والحديث هنا عن دور الرأي العام تجاه المواقف الدولية المترابطة بالوضع الداخلي (مكونات المجتمع العرقية الدينية)، كذلك دورة الأحزاب السياسية وجماعات الضغط قد شكل مصدر اهتمام بمواقف السياسة الخارجية خاصة لتلك الدول المتمتعة بالديمقراطية.

–

3– تعريف الموقف أو الحالة:

تعني التشخيص الدقيق للحالة أو الموقف الدولي التي تفرزه التفاعلات الدولية من خلال فحص كل الاعتبارات والمتغيرات التي يعتقد أنها كفيلة بفهم حقيقة ما يحصل (الحدث الدولي) وتمتد هذا ليشمل الأبعاد والسياقات الزمنية المختلفة (الماضي–الحاضر–المستقبل) للموقف الدولي.

تشمل هذه المرحلة كل المتغيرات الجزئية الوسطية والكلية التي ساهمت في بروز المواقف وتطوره وتداعياته المحتملة.

من خلال هذه المرحلة يمكن اكتشاف مختلف الأطراف المهتمة بهذا الموقف الدولي والتعرف بذلك على مواقفها واستراتيجياتها وأهدافها المرتبطة به (هنا يصعب التعميم حول أهمية تلك المتغيرات في أي موقف خارجي لأن التقييم النسبي لتلك الأهمية يخضع لظروف كل موقف وللتقديرات الشخصية لصناع القرار في السياسة الخارجية.

هذه المرحلة لتعريف الموقف تختلف باختلاف طبيعة المواضيع المتعامل معها، ففي الحالات القليلة الأهمية أو العادية أو الروتينية التي يكون مسار اتخاذ القرار فيها. بسيطا قد يكتفي صناع القرار بتعريفها انطلاقا من المعلومات المتوفرة أو الملفات الجاهزة لدى مختلف مصالح مؤسسات اتخاذ القرار في السياسة الخارجية، لكن في الحالات ذات الأهمية البالغة، فإن مسألة التعريف بالموقف تتخذ بعدا معقدا للغاية وهو ما قد يدفع بصانع القرار في السياسة الخارجية في حاجة إلى قدر معتبر من المعلومات في تشخيص حقيقة المواقف الخارجية.

وغالبا ما يفرز مرحلة تعريف الموقف وفقا لهذه الاعتبارات ما يسمى باقتراحات التصرف أو الصيغ المحتملة للقرارات المتعلقة بمواجهة مختلف مخرجات هذا الموقف.

تمتد مرحلة التعريف الدقيق والناتج لمواقف السياسة الخارجية إلى القيام بعملية تقدير وإشراف مختلف التطورات التي يمكن أن تحدث قبل اتخاذ القرار أو بعده، فالتنبؤ والإشراف في السياسة الخارجية أضحى من العناصر الأساسية في اتخاذ القرار لاهتمامه بتحديد البدائل والصور المستقبلة المختلفة لإفرازات البيئة الخارجية وهو ما يجنب صناع القرار الوقوع في مأزق المفاجأة لذلك نجد وجود قسم في وزارات الخارجية يهتم بمسألة التخطيط والإشراف للتطورات المستقبلية المحتملة مثل: **و. م .أ** أنشأت كتابة الدولة للشؤون الخارجية 1947 وهي هيئة للتخطيط والإشراف تسعى للتصرف تجاه المواقف الخارجية التي يمكن أن تواجهها و م أ في المستقبل.

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه في تنبيه وإعداد صناع القرار لمختلف التحولات المستقبلية في البيئة الخارجية.

4- جمع المعلومات:

وهي الرابطة بين متخذي القرار في السياسة الخارجية والبيئة التي يتعاملون معها أو هي أداة لتحويل الواقع (البيئة العملية) إلى بيئة نفسية وبحكم التعقيد والتنويع الذي أصبح غير البيئة الداخلية والتي تصيغ فيها مختلف القرارات لمواجهة والتعامل مع إفرازات البيئة الخارجية الأكثر تعقيدا، هذا الوضع يجعل من الضرورة على المسؤولين عن السياسة الخارجية انتهاج مقاربة موضوعية وعقلانية في التعامل مع

مواقفها وظواهرها، ولتجسيد هذا المعنى لا بد من الاعتماد على كم هائل ومتنوع من المعلومات والمعطيات المرتبطة بتلك الظواهر والمواقف الدولية المتنوعة.

لذلك تلجأ الدول أو الأنظمة السياسية المتقدمة أو التعددية إلى التنويع في مصادر جمع المعلومات الذي يسمح بالمقارنة والتقييم الموضوعي لكل صنف منها إلى مراكز صناعة القرار.

الإشكال الذي يطرح هنا عدم قدرة صناع القرار على استيعاب ذلك الكم الهائل من مصادر جمع المعلومات حول السياسة الخارجية ذلك لأن قدرتهم الإدراكية لا تمكن أن تلعب دور المصفاة في تقييم وغربلة ذلك الكم والتنوع الصادر عن مختلف المؤسسات والأطراف وهذا ما يدفع صناع القرار إلى انتهاج وسيلتين للخروج من هذا المأزق.

الوسيلة الأولى: تنصيب مجموعات مختصة في معالجة المعلومات وتقييمها والمفاضلة بينها وهذا يؤدي إلى تكريس تبعية صناع القرار للقناعات والنتائج التي يتوصل إليها البيروقراطيون.

الوسيلة الثانية: انتقاد مجموعة من المعلومات وفقا لمجموعة من الاعتبارات واستبعاد ما بقي فيها وهذا ما يؤدي إلى تسوية الواقع والوقوع في الخطأ مما يؤدي إلى استحالة تنفيذ قرارات السياسة الخارجية.

يرى فاركس **Farkas**: "أن الفهم الموضوعي للسياسة الخارجية يجب أن يركز على أصناف وأنواع المعلومات التي توجه لصناع القرار وكيف تنتقل إليه وسرعة تحويلها وآليات فرزها وانتقائها التعامل مع المعلومات في السياسة الخارجية يطرح إشكالية لدى صانع القرار أو المجموعات المسؤولية عن معالجة المعلومات وهي لجوء هؤلاء إلى محاولة التقييم والتفسير لتلك المعلومات الواردة انطلاقا من المعتقدات والصور الإدراكية التي يحتفظون بها في أذهانهم، لذلك ذهب المختصون في علماء النفس الاجتماعي إلى مجموعة من الوسائل ينتهجها صناع القرار للتقليل من حدة التضارب الذهني الذي ينتج عن تلقي هؤلاء المسؤولين المعلومات التي تتناقض مع تصوراتهم ومعتقداتهم وخلفياتهم الفكرية والعقائدية، وهنا يعتبر الإدراك الانتقائي من أهم الإدارات المستخدمة كل هذه المشكلة حيث يكون التركيز هنا منصب على المعلومات التي تتوافق مع تلك الإدراكات والتصورات مع الأخذ بعين الاعتبار ما يفرز ذلك من الصعوبات والمخاطر التي تنعكس على السياسة الخارجية.

كما أن دوائر صنع القرار في الأنظمة الديمقراطية التعددية تلجأ هنا إلى إجراء سلسلة من المناقشات والمداولات حول ذلك الكم الهائل من المعلومات التي قدستها معظم الأجهزة حيث يسمح هذا الإجراء من انتقاء الجزء الأكثر أهمية ومصداقية موضوعية ويستبعد الباقي وإذا تمت هذه العلمية وفق الأطر والمعايير الموضوعية والعقلانية وخارج القيود والمساومات والمنافسة بين الأجهزة البيروقراطية

المعنية بمراحل صنع القرار فإن ذلك سيؤدي إلى الفهم الحقيقي لكل ظواهر وقضايا السياسة الخارجية ومن ثم تحديد الأهداف الأساسية المرتبطة بها.

تجمع المعلومات بطرف مختلفة معظمها تجمع من المعلومات المتوفرة كالمعلومات المجمعة من الجرائد والمجلات، كذلك يجمع الدبلوماسيون والموظفون الحكوميون الآخرون كميات ومعلومات الواسعة لدولهم من الناس الذي يتحدون إليهم أو يتصلون بهم، كذلك تستخلص الحكومات المعلومات من المواطنين الذين يسافرون إلى الخارج، أو الذين لهم اتصالات مع الخارج وقد يكون من بينهم رجال الأعمال، الصحفيون، والعلماء والأساتذة وأحيانا حتى السياح، كذلك توظيف الدولة المتقدمة "التكنولوجيا الخاصة بجمع المعلومات الإذاعة التلفزيون واستخدام الأقمار الصناعية لذلك الغرض.

5- تحديد الأهداف:

يعني تحديد الهدف هنا مهمة تطابق المصالح الوطنية مع أهداف السياسة الخارجية، وترتبها وفق سلم الأولويات وعادة ما توكل هذه المهمة أساسا إلى رئيس الدولة ووزير الخارجية، كما تغير درجة الصعوبة الجوهرية في تحديد الأهداف على نمط الحكومة في الدولة وعلى بنية المجتمع فمثلا نادرا ما تأخذ الحكومات الاستبدادية بعين الاعتبار موقف الرأي العام بنفس الطريقة التي تفعلها الحكومة الديمقراطية، كذلك الأخذ بعين الاعتبار للنظرة الخاصة للنخبة وأولوياتها وكذا الاعتراضات الموجودة داخل النخبة نفسها = لذلك كان وضع الأهداف وتحديدها بسيط نسبيا إلا أنه من الصعوبة إيجاد اتفاق حول ماهية المصالح الوطنية الحقيقية وماهية أهداف السياسة الخارجية التي يجب أن تكون وكذلك أولويات المصالح الوطنية وذلك بسبب أن في المجتمعات الديمقراطية، هناك العديد من جماعات المصالح التي لها فرص التدخل في تحديد تلك المصالح الوطنية وكذا أهداف السياسة الخارجية والأولويات الوطنية كذلك لها قدرة التأثير بعملية صنع القرار بمسألة تحديد الهدف في السياسة الخارجية أكثر تعقيدا في المجتمعات الديمقراطية، منه في المجتمعات الشمولية.

تقوم مجموعة من الأطراف والدوائر بتقديم اقتراحات ونصائح حول الأهداف المراد تحقيقها من السياسة الخارجية وقد تظهر خاصة في مختلف المراحل التحضرية الأولى لاتخاذ القرار وذلك لارتباطها بالهندسة النهائية لمقاصد السلوك الخارجي (السياسة الخارجية).

تلك الأهداف المحددة بدقة مرتبط بمجموعة من الاعتبارات منها: مكانة وقوة مصدرها، عقلانيتها، موضوعيتها، وعلاقتها بالمصالح الوطنية للدولة، كذلك صدورها عن الأجهزة والأطراف الداخلية الرسمية غير الرسمية وكذلك قد تكون نابعة من البيئة الخارجية خاصة إذا تعلق المر بالدول الصغيرة والمتوسطة والتي تتبلور جل أهداف السياسة الخارجية في إطار الأخلاق والتكتلات الإقليمية والدولية (بلجيكا هولندا

في إطار الحلف الأطلسي ومختلف مؤسسات الاتحاد الأوربي (الاعتبارات الداخلية والخارجية) تحدد مساحة حرية التصرف في السياسة الخارجية.

السياسة الخارجية تحتوي على تصرفات ذات طبيعة تكيفية تابعة للمستجدات التي تحدث خارج إقليم الدولة وهي مبهمة وسريعة التطور لذلك فقرارات السياسة الخارجية غير مرتبطة بأهداف محددة بدقة.

هناك أهداف سرية للسياسة الخارجية لا يمكن الإفصاح عن طبيعتها ومحتواها لا عن طرق ووسائل تحقيقها لما يترتب عن ذلك من ردود فعل سلبية من قبل الفواعل المكونة للبيئتين الداخلية والخارجية.

كما أن هناك أهداف عامة غير محددة بدقة يمكن الإفصاح عنها ببساطة دون إثارة معارضة داخلية وخارجية (مثل: تحديد هدف تدعيم الاستقلال الوطني، حماية الوحدة الترابية، الأمن القومي).

مسألة تحديد الأهداف الخاصة بالسياسة الخارجية أمر نسبي وغير واضح المعالم فصانع القرار هنا لا يمكن في غالب الأحيان إلا أهداف وضاحة ومحددة من خلال مسار اتخاذ القرار قد يتم تغيير تلك الأهداف أو ربما استبعادها واكتشاف أهداف أخرى جديدة وغير متوقعة وهنا تكمن أهمية الإستشراف والتنبؤ في مثل هذه الحالات.

ثانيا: اتخاذ القرار

اختيار القرار المناسب مرتبط أساسا بوجود آليات وضوابط عقلانية تسند إليها عند القيام بعملية التقييم والموازنة والمفاضلة النهائية من مختلف البدائل المطروحة لدى صناع القرار، فالاستقرار على بدل معنى وهو نتيجة لسلسلة من المداولات والمناقشات حول مضمون كل خيار وما يرمز إليه من قيم وأهداف وما يترتب عليه من نتائج وتداعيات كما يتم ذلك في إطار ما تفرضه البيئتين الداخلية والخارجية من قيود واعتبارات (أشرنا إليها سابقا) كذلك الأخذ بعين الاعتبار لتلك العوامل النفسية والصور الإدراكية لصناع القرار الحقيقيين في السياسة الخارجية، وعلى الرغم من ذلك فإنهم لا يستقرون على خيار معين إلا بعد التأكد من إمكانية تنفيذه وتحقيقه لأهداف والقيم المرتبطة بالسياسة الخارجية.

يتأثر الحسم النهائي (الاختيار) في السياسة الخارجية بقواعد اللعبة الدولية وبعملية المقايضة والمساومة والمنافسة بين البيروقراطيات المعنية لعملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية.

مرحلة الاختيار النهائي او اتخاذ القرار لا تؤدي في كل الحالات إلى الفعل المباشر فقد تؤول أحيانا إلى التأجيل التي قد تفرضه قلة المعلومات المتوفرة خاصة إذا لم يكن هناك اعتبارات وضغوط خاصة وداخلية تدفع بإتقان الاستعجال نحو العمل في السياسة الخارجية.

كذلك مسألة الاستعجال خاصة في حالات السياسة الخارجية التي يتضح أنها لا تكتسي أهمية كبيرة بالنسبة للمصالح الحيوية للدولة، أو في الحالات التي تكون تكاليف العمل فيها أكبر بكثير من الهدف أو الأهداف المراد تحقيقها.

خيار التأجيل لا يمكن الوصول إليه دون دراسة عقلانية ومتأنية لمختلف جوانب الموقف الدولي حتى لا تؤدي إلى حرمان الدولة من الاستفادة من المزايا والمنافع التي تفرزها البيئة الخارجية بما يدعم مصالحها الوطنية ويحفظ أمنها وسلامتها من الأخطار التي قد تنجر عن مواقف وحالات السياسة الخارجية.

تصنيف القرارات التي تفرزها هذه المرحلة ترجع أساسا إلى طبيعة المواقف الخارجية وكذا شكل المؤسسة المعنية بالصياغة النهائية للقرار، فهناك مواقف في السياسة الخارجية لا تحتاج إلى قرارات بسيطة وروتينية ونهائية، وهناك مواقف معقدة كالنزاعات الأيديولوجية والتي تتطلب التعامل معها اللجوء إلى سلسلة من القرارات بعضها بدائي أولي، والآخر تعاقبي تقتضيه عملية التنفيذ والمتابعة المستمرة لذلك الموقف الدولي.

لكن عندما تعتمد على المؤسسة الرسمية والتي تشكل مصدر اتخاذ القرار فقد تكون بصدد قرارات تنفيذية تابعة عن مختلف الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية، وقرارات تشريعية تمثل البرلمان مصدرها الأساسي.

ثالثا: المراحل اللاحقة على اتخاذ القرار

وتعتبر هذه المرحلة الأخيرة لمسار اتخاذ القرارات السياسة الخارجية وهي التي تحدد الغايات والأبعاد الحقيقية لمعظم القرارات وهي تحتوي على ثلاث مراحل (التنفيذ–والمراجعة والشرح التبرير) وهي مراحل متداخلة ومتصلة بعضها ببعض، وحتى بمثابة المخبر الذي تختبر فيه خيارات السياسة الخارجية لأن كل القرارات هي في حقيقة الأمر عبارة عن محاولات تم التأكد من موضوعاتها وعقلانيتها ومدى ملائمتها للواقع العملي من خلال عملية التنفيذ وقد يدفع هذا الاختيار باتجاه إدخال تعديلات أو حتى إلى التراجع أحيانا عن بعض القرارات المتخذة.

تنفيذ القرار:

تتوقف عملية تنفيذ القرار في السياسة الخارجية على محتوى وطبيعة الأهداف المرتبطة بها فكلما كان القرار بسيطا ساهم ذلك في إجراءات تنفيذه ولكن بالمقابل القرارات المعقدة والتي تحمل أكثر من قيمة وهدف فإنها تخلق صعوبات كثيرة أثناء التنفيذ وهو ما يدفع بصانع القار بإجراء اختبارات تجريبية تهدف

إلى الوقوف على مدى إمكانية تنفيذها وعلى ردود الفعل التي يمكن أن تحدثها ومع ذلك فاحتمالات الفشل تبقى واردة في تنفيذ القرارات المعقدة المرتبطة بأهداف مهمة وشاملة كمسألة حماية الأمن القومي.

العلاقة بين البيئتين النفسية والعملية لصانع القرار في السياسة الخارجية تبرز أكثر أثناء هذه المرحلة، حيث أن الانسجام بين البيئتين العملية والنفسية يجعل من عملية تنفيذ القرار بسيطة وممكنة في حين التناقض بينهما من احتمالات التراجع أو التعديل للقرارات المتخذة كما قد يحدث ذلك الخلل نتيجة تلك التشوهات التي تحدث أثناء المراحل التحضيرية لمسار اتخاذ القرار، كما قد يكون مصدره عدم ملائمة الوسائل التي حددت لتنفيذ القرار للواقع العملي، فإذا حدد صانع القرار القوة العسكرية مثلا كوسيلة لتنفيذ القرار واتضح فيما بعد –بظهور معطيات جديدة– فإن ذلك ستترتب عليه نتائج وخيمة تفوق بكثرة المكاسب والمنافع المرتبطة بالقرار فعملية التنفيذ تصبح غير عقلانية ومستحيلة وهو ما يجعل لعملية (المراجعة والتعديل).

المتابعة:

– مسألة إنجاح وفشل عملية تنفيذ قرارات السياسة الخارجية نسبية وغير مرتبطة بمعايير دقيقة، فالنجاح غالبا ما يرتبط بتحقيق الأهداف المسطرة بتكاليف منخفضة، وهذه الأمور يصعب ضبطها والحكم عليها بكل بساطة، كما أن الفشل اليوم في تحقيق الهدف قد يتحول إلى نجاح في المستقبل إذا سلك طريق المواظبة والمتابعة.

– القرارات المرتبطة بمواضيع معقدة في العلاقات الدولية (مثل النزاعات طويلة الأمد (النزاع الهندي حول كشمير الباكستان– الصراع العربي الإسرائيلي) تتطلب متابعة مستمرة وسلسلة من القرارات، حيث أن نتيجتها النهائية لا يمكن حسمها بواسطة قرار معين، فالأهداف تبدو في مرحلة معينة صعبة التحقيق قد تصبح مع مرور الزمن وتغير الظروف سهلة وممكنة، كما أن النزاعات التي يطغى عليها الطابع الصفري قد تتحول تدريجيا إلى نزاعات غير صفرية تحتمل الحلول الوسطية (النزاع العربي الإسرائيلي) فالفشل والنجاح هنا متعلق بالإستراتيجية العامة التي تنتهجها الدولة تجاه المواقف المعقدة.

الشرح والتبرير:

– يلجأ صناع القرار لاستعمال مجموعة من الأجهزة والقنوات لشرح وتفسير الأسباب والمقاصد المحيطة بتلك القرارات المتخذة والهدف من عملية الشرح والتفسير هو إضفاء نوع من الشرعية والأخلاقية على قرارات السياسة الخارجية، ومن قم جعل السلوك الخارجي يبدو مقبولا من طرف البيئتين الداخلية والخارجية غير أن مسألة قبول أو عدم قبول عملية الشرح والتفسير التي يلجأ إليها صناع القرار تتوقف بالدرجة الأولى على محتوى وطبيعة القرارات الخاصة بالسياسة الخارجية وعلى قوة ومصداقية الأطر

القانونية والأخلاقية والقيمة التي تستعمل في هذه العملية، فالقرارات المتصلة بالنظام الاجتماعي وبالقيم والمبادئ الأساسية التي يؤمن بها غالبية أفراد المجتمع يمكن تبريرها بكل سهولة وإقناع جل الأفراد بمضامينها بالمقابل إذا ارتبطت تلك القرارات باعتبارات شخصية أو نخبوية فإنها تثير مجموعة من الإشكاليات.

– عملية شرح وتبرير قرارات السياسة الخارجية غير موجهة فقط لجمهور البيئة الداخلية لكنها تشمل كذلك البيئة الخارجية والتي تحتوي على الحلفاء و الأصدقاء والمحايدين والأعداء وكل واحد من هؤلاء له أهداف وتوقعات وقيم يدافع عنها في البيئة الخارجية.

– وإذا كان الإشكال لا يطرح بالنسبة للدولة الصديقة والحليفة لاحتمال التجانس بين قيمها وأهدافها واهتماماتها مع الدولة صاحبة السلوك فإن عملية الشرح والتبرير تكتسي صعوبة كبيرة بالنسبة للأصناف الأخرى (الأعداء والمنافسين المحتملين).

– وفي هذا الشأن لا يمكن إقناع المناهضين والأعداء بمشروعية القرارات المتخذة إلا إذا أبرزتها عملية الشرح والتبرير على أنها سلوكيات وتصرفات غير عدوانية وغير موجهة ضد المصالح الحيوية والقوية لتلك الدول.

– تستقي عملية الشرح والتبرير مصداقيتها من مصادر تختلف باختلاف المواقف تبعا لطبيعة الموضوع والظروف المحيطة به بالسلوك الخارجي مثل أن يوظف مصطلح المصلحة الوطنية لتبرير القرارات المتخذة وأحيانا توظف القيم والمبادئ الأخلاقية العامة وتارة توظف الأسس والمنطلقات الفكرية والعقائدية والدينية.

– أثبتت التجارب التاريخية قوتها وأهميتها ليس فقط عند التنفيذ الفعال والناجح لقرارات السياسة الخارجية بل يمكن الاعتماد عليها في حالات فشل عملية تنفيذ تلك القرارات المتخذة لتفادي ما يمكن أن يترتب عن ذلك من مسؤولية، كذلك يمكن بلورة هذه المصادر الفكرية والأخلاقية في إضفاء الشرعية على قرارات السياسة الخارجية من خلال خطب وتصريحات المسؤولين عن السياسة الخارجية أو من خلال أجهزة الدعاية التابعة للمؤسسات الرسمية وكذا مختلف وسائل الإعلام والقنوات.

«عملية صناعة القرار تتكون من مجموعة من الحلقات المترابطة والمكملة لبعضها البعض فالنجاح والفشل على مستوى إحدى محطات هذا المسار المعقد للغاية قد يفرز تبعات وانعكاسات مماثلة تلقي بثقلها وتأثيرها على التوجهات العامة للسياسة الخارجية».

3- مؤسسات صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية:

المهمة الرئيسية في رسم وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية في جل الدول سواء كانت مركبة، أو موحدة تعود بالدرجة الأولى إلى الحكومة الوطنية، ففي الدول الفدرالية يمكن للوحدات المكونة للاتحاد إبداء رغباتها ومتطلباتها في السياسة الخارجية إلى الحكومة المركزية (الفيدرالية) التي يرجع إليها الاختصاص النهائي في صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية، ومع ذلك فإن توزيع الاختصاص في السياسة الخارجية يرجع بالدرجة الأولى إلى طبيعة الهيكلة الدستورية (الهيكل الدستوري) للنظام السياسي، ففي الأنظمة الرئاسية التي تقوم على أساس الفصل بين السلطات، فالسلطة والاختصاص الأساسي في أمور السياسة الخارجية يتقاسمها الجهاز التنفيذي والبرلمان، لكن من حث التنفيذ فإن الحكومة تملك كامل الصلاحيات والاختصاصات في ذلك وفي كلتا الحالتين فإن الجهاز التنفيذي من الناحية العملية يهين على قيادة السياسة الخارجية.

فطبيعة ودرجة تنظيم الهيكل السياسي للدولة يؤثر تأثيرا مباشرا على صياغة وتنفيذ أهداف السياسة الخارجية، ومن ثم تبلور نقاش عام حول الارتباط بين الفعلية في السياسة الخارجية وطبيعة النظام السياسي، وفي هذا الصدد يعتقد الكثير من المختصين في نظرية السياسة الخارجية للأنظمة التسلطية، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى كون شؤون السياسة الخارجية تتميز بالسرية والتخطيط المركزي الذي تتميز به فقط الأنظمة التسلطية الشمولية، فكثرة الأجهزة المكلفة بصنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية في الأنظمة الديمقراطية يجعلها في كثير من الأحيان مشلولة، وغير قادرة على الاستجابة للمواقف السريعة والمستعجلة في العلاقات الدولية، ففي الأنظمة التسلطية يتم التعامل مع مثل هذه القضايا بفعالية وسرعة نظرا لأن هذه الأنظمة غير مقيدة بالضغوطات الداخلية والخارجية المختلفة، كما أن هناك عدد محدد من المسؤولين على هذه القرارات، مما يقلل من احتمالات المساومة داخل الجهاز المختص في مجال السياسة الخارجية لذلك فالأنظمة التسلطية تمتاز وتتمتع بنوع من المرونة والحرية في التصرف الخارجي نظرا لأنها أقل تقيدا وتأثرا باتجاهات الرأي العام وجماعات المصالح ... الخ، ومع ذلك فإن المركزية في صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية قد تفرز آثارا سلبية تتمثل أساسا في قلة البدائل المتوفرة وفي احتمال سيطرة التصورات غير العقلانية في السياسة الخارجية.

من جهة أخرى فإن المركزية في السياسة الخارجية تختلف وفقا لشكل الأنظمة السياسية ففي الأنظمة الموحدة التي لا تتميز بازدواجية في السلطة التنفيذية والتي يخضع كل إقليمها إلى نظام قانوني واحد فإن أجهزة صنع وتنفيذ السياسة الخارجية تتميز بالتجانس والوحدة وأن مصدر تلك السياسة يتجلى في الأجهزة المختلفة الموجودة في العاصمة، أما بالنسبة للدول المركبة مثل الاتحادات الفدرالية فإن عدم

التجانس والتناقض قد يحدث في السياسة الخارجية بسبب الاختصاصات التي قد تمنح للسلطات الإقليمية إلى جانب اختصاصات الحكومة المركزية (مثل تصريح مسؤول في المقاطعة الشمالية لنيجيريا بعدم اعتراضه لدولة إسرائيل وأنه ولا وجود لها في الوقت الذي كانت لها سفارة في لاجوس)، وقد يزداد عدم التجانس والتمزق في السياسة الخارجية للدول الفيدرالية، عندما يتعلق الأمر بالميدان التجاري والاقتصادي إذ تمنح جل دساتير هذه الدول حرية نسبية للدول الأعضاء في إقامة علاقات اقتصادية وتجارية دولية.

1-السلطة التشريعية (البرلمان) الجهاز التشريعي:

على الرغم من انتشار المؤسسات البرلمانية عبر مختلف دول العالم، فإنها لا تمتلك السلطة والاختصاص الرئيسي في شؤون السياسة الخارجية ما عدا الديمقراطيات الغربية وفي دول قليلة من دول العالم الثالث مثل (الهند) وأهمية البرلمان في السياسة الخارجية يمكن تجسيدها في محور يمثل أحد طرفيه الأنظمة الشيوعية مثل الاتحاد السوفياتي سابقا، أين سلبت من الجهاز التشريعي (البرلمان) (السفيات الأعلى) المسؤولية في مجال السياسة الخارجية، ويمثل الطرف الثاني الأنظمة الديمقراطية الغربية مثل و م أ أين تدفع عملية المراقبة والتقييم التي يقوم بها الكونغرس في مجال السياسة الخارجية إلى إرغام الحكومة على التعاون معه في هذا المجال، أما الدول الأخرى فتحتل موقعا وسطا في هذا المحور، ففي نظام الحزب الواحد لا يوجد فرق أساسي بين سياسة الحكومة وسياسة البرلمان أما في الأنظمة التعددية فقد يحدث أن تمثيل البرلمان وجهة نظر أساسية تختلف تماما عن تلك التي تتبعها الحكومة.

لذلك ففي الأنظمة التعددية الديمقراطية يلعب البرلمان دورا لا يستهان به في رسم وإنجاز قرارات السياسة الخارجية ويستعمل في ذلك عدة طرق وأساليب، من بين تلك الطرق التي يلجأ إليها البرلمان:

الوسيلة الأولى: هي معارضة الحكومة فيما يتعلق ببعض قرارات السياسة الخارجية وهذا ما يؤدي إلى إضعاف سلطتها في تنفيذ سياسة معينة، وقد يصل الأمر في الأنظمة البرلمانية إلى سحب الثقة من الحكومة إذا أقررت أغلبية النواب ذلك، وقد يتوقف الأمر عند ممارسة ضغوط معينة لإرغام الوزراء أو الوزير المسؤول على تقديم استقالته، أما في النظام الرئاسي فإن البرلمان لا يمكنه عزل الحكومة لكنه يمكن شل نشاطها أو ممارسة ضغوط على بعض الوزراء من أجل إدخال تعديلات معينة وقد يصل الأمر إلى حد تقديم استقالتهم.

الوسيلة الثانية: والتي يستعملها البرلمان في الأنظمة الديمقراطية للتأثير على السياسة الخارجية تكمن في رفض اعتماد الأحوال الضرورية لتنفيذ قرارات السياسة الخارجية فمثل هذا الرفض قد يدفع الحكومة في الأنظمة البرلمانية إلى تقديم استقالتها أما في الأنظمة الرئاسية فقد يؤدي ذلك بالحكومة إلى التخلي عن سياسة معينة أو تعديلها بالشكل الذي لا يتعارض ورؤية وتصور البرلمان، ومن ثم الموافقة

على الميزانية الخاصة بعملية التنفيذ، وقد يبرز تأثير البرلمان على قرارات في السياسة الخارجية يشكل المساعدات التي توجه إلى أعضاء الهيئة التنفيذية حول قرارات السياسة الخارجية تجنبا لحالات الإنسداد في العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، كما قد يصل الأمر إلى معارضة هذه السياسة والاحتجاج عليها ثن تجنيد الرأي العام ضد الحكومة مما يؤدي حتما إلى إحداث تغيير في سياستها.

الوسيلة الثالثة: والأخيرة التي يمتلكها البرلمان تتمثل في إجراءات المصادقة على أعمال وإنجازات الحكومة في هذا الميدان ويتجلى ذلك بكل وضوح في الأنظمة الرئاسية التي تخضع فيها الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها الحكومة لمصادقة البرلمان قبل دخولها حيز التنفيذ، إذ يمكن للبرلمان معارضة ثم عدم التصديق على هذه المعاهدات والإتفاقيات التي أبرمتها الحكومة وبالتالي تشل نشاطها في ميدان السياسة الخارجية، كما حدث لمعاهدة الحد من الأسلحة الإستراتيجيةSalt II، بين الاتحاد السوفياتي و و.م. أفي سنة 1979 التي رفض الكونغرس الأمريكي المصادقة عليها لفترة زمنية معتبرة إضافة إلى بعض القرارات الحساسة في السياسة الخارجية كإعلان الحرب أو إبرام اتفاقيات السلام تعتبر من اختصاصات السلطة التشريعية في الكثير من الأنظمة السياسية.

2-الجهاز التنفيذي:

يبدو أن دور الجهاز التنفيذي في رسم وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية أكثر وضوحا عن غيره من الأجهزة الأخرى، وذلك ما يحتوي عليه من أهم صانعي قرارات السياسة الخارجية مثل الرئيس، رئيس الوزراء، وزير الخارجية، كما أن هذا الجهاز هو المختص دستوريا في هذا المجال ويحتوي على عدة وكالات وأجهزة فرعية مختصة في جل المراحل التي تمر بها عملية صنع القرار في السياسة الخارجية وهذه الأجهزة والوكالات تهتم بجمع المعلومات وتحليلها ومن ثم وضع الخطط الملائمة للسياسة الخارجية، وهذه الاختصاصات والسلطات التي يتمتع بها هذا الجهاز في ميدان السياسة الخارجية مستمدة أساسا من الدساتير: إذ تنص جل دساتير الأنظمة السياسية على أن السياسة الخارجية يصطلح بقيادتها الجهاز التنفيذي (رئيس الدولة، الوزير الأول، الملك ... الخ) ومع ذلك فإن هذا الدور يزداد أهمية في الأنظمة الشمولية التسلطية التي يصبح للهيئة التشريعية فيها دور شكلي لا أكثر وترجع هيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية على السياسة الخارجية لعدة اعتبارات منها:

- كثرة وتزايد حجم المواقف الدولية التي تتطلب مركزية عملية صنع القرار وتنفيذه للسياسة الخارجية لأن ذلك يؤدي إلى سرعة ومرونة التعامل مع هذه المواقف
- كما أن للسلطة التنفيذية مجموعة من القنوات والأجهزة الفرعية التي تجعل أمر هيمنتها على السياسة الخارجية أمرا تفرضه طبيعة وكفاءة جهازها البيروقراطي.

على الرغم من أن المسؤول الأول –من الناحية النظرية– عن السياسة الخارجية يتمثل في رئيس الجهاز التنفيذي فإنه من الناحية العملية تحول أو توكل جل الاختصاصات في هذا الإطار إلى وزارة الشؤون الخارجية، فإذا كان دور وزير الخارجية –من الناحية النظرية كذلك– هو تقديم المساعدة والنصيحة لرئيس الجهاز التنفيذي فإنه من الناحية العملية يلعب الدور الرئيسي في قيادة السياسة الخارجية ومن ثم تعود إليه الوظيفة الأساسية في بلورة وإنجاز قرارات السياسة الخارجية لذلك ومن أجل القيام بهذه المهمة على أحسن وجه فإن جل وزارات الشؤون الخارجية تحتوي على وكالات وأجهزة متخصصة وعلى تنظيم هرمي يشتمل على الأقسام التالية:

- أقسام متخصصة في الشؤون الخارجية حسب مناطق جغرافية متجانسة.
- أقسام خاصة بالمنظمات والوكالات الدولية المختلفة.
- أقسام تهتم بالمعلومات، العلاقات العامة، والنشاطات الثقافية.
- أقسام خاصة بالشؤون الاقتصادية فالسياسات التجارية والمساعدات الاقتصادية.

لذلك فإن وزارة الشؤون الخارجية تعتبر أهم جهاز تنفيذي مختص في السياسة الخارجية مثل ما تختص بقية الأجهزة الأخرى ببقية وظائف السلطة التنفيذية (الاقتصاد) التجارة، المالية، التعليم الصحة ... الخ، وتترأس الجهاز وزير الخارجية الذي تساعده مجموعة من الأجهزة الفرعية، وكذلك مجموعة من الشخصيات في إطار تقديم النصيحة والمشورة، ونظرا للوظيفة التقنية التي تؤديها وزارة الخارجية، فإن ذلك يدفع ببيروقراطية هذا الجهاز تدريجيا إلى الانعزال والاستقلال عن محيط الشؤون الداخلية إلى درجة أن أي تدخل من طرف جهاز آخر من نشاط هذا الجهاز ينظر إليه بشيء من الغرابة وعدم الاستحسان ومن ثم يبدأ هذا الجهاز البيروقراطي من التكوين والتشكيل بصفة مستقلة.

وخلاصة القول أنه من أجل السماح لدولة معينة من الاستجابة لمواقف السياسة الخارجية وما تفرزه من أزمات مختلفة بطريقة منسجمة وسريعة خاصة عندما يتعلق الأمر بما يهدد الأمن القومي والمصلحة القومية (الوطنية)، فإن الدولة تعهد بمهمة توجيه وإنجاز قضايا السياسة الخارجية للحكومة المركزية، ومع ذلك فإن مسؤولية هذه الحكومة تختلف من نظام سياسي إلى آخر، وما يلاحظ في هذا الإطار أن رئاسة الدولة لا تلعب دورا مهما في السياسة الخارجية إلا إذا كان في نفس الوقت هو رئيس السلطة التنفيذية كما هو الشأن بالنسبة للـ و.م.أ ففي أغلب الحكومات يعتبر رئيسها ووزير خارجيتها المسؤولين الرئيسين عن صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية.

3-المؤسسة العسكرية:

السياسة الخارجية لا يتم فقط رسمها وانجازها من طرف الوسائل والمؤسسات السياسية والدبلوماسية، فهي تعتمد كذلك وبصفة أساسية أحيانا على القوة العسكرية ثم المقدرة الاقتصادية وأحيانا على أجهزة المخابرات والدعاية ففي الأنظمة التسلطية يمكن للحاكم في كثير من الأحيان أن يجمع بين كل هذه الوسائل لأنه القائد السياسي والعسكري وهو الذي يمتلك مصادر الثروة داخل الدولة وإذا كان هذا الوضع في العصور الماضية، فإن الوضع الآن في الدول الديمقراطية (وحتى في غيرها من الدول) يختلف تماما بحيث يستحيل الجمع بين كل هذه الوظائف والمهام وبالتالي يتم توزيعها على أجهزة متعددة ومتخصصة، ويختلف دورها في التأثير على السياسة الخارجية من موقف لآخر فالمواقف ذات الطبيعة العسكرية تخضع أكثر لسلطة وتأثير المؤسسة العسكرية، أما المواقف ذات الطبيعة الاقتصادية فتؤثر عليها جماعات المصالح ... الخ.

من الناحية النظرية يعتقد أن الوظائف المدنية والوظائف العسكرية يتم الفصل بينهما على الأقل في الدول الديمقراطية التعددية، لكن السياسة الخارجية لا ترتبط فقط، بالمسائل المدنية فقد تمتد إلى العلاقات العسكرية، التحالفات، القواعد العسكرية، المساعدات العسكرية، الحروب ... الخ، كذلك لا يمكن إهمال دور المؤسسة العسكرية في التأثير على السياسة الخارجية خاصة في أوقات الحروب أو المواقف الدولية التي تستدعي استعمال القوة العسكرية.

رغم التسليم بفكرة أن المؤسسة العسكرية تعتبر من بين أهم البروقراطيات التي تساهم في صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية فإنه لا يمكن تعميم هذه القاعدة على كل الحالات وعلى كل الدول ففي حالات تصاعد حدة النزاع الدولي، مثل ما حدث بين المعسكرين الشرقي والغربي مباشرة بعد ح ع II، فإن دور المؤسسة العسكرية يتعاظم إذا لا يمكن ترك أمور الشؤون العسكرية الإستراتيجية –التي يتوقف عليها بالدرجة الأولى وجود وسلامة الدولة– بيد المسؤوليين المدنيين، أما في الحالات التي تتحفظ فيها حدة النزاعات الدولية فإن تراجع دور المؤسسة العسكرية في الشؤون الخارجية يصبح أمرا تفرضه طبيعة العلاقات الدولية ومصلحة الدولة.

يذهب كثير من المحللين في السياسة الخارجية إلى التأكيد على أن دور المؤسسة العسكرية في الشؤون الخارجية يتوقف بالدرجة الأولى على طبيعة وشكل النظام السياسي ومن ثم طبيعة العلاقات المدنية العسكرية ففي الدول الشمولية ودول العالم الثالث يعتقد أن الأقليات العسكرية تميل إلى السيطرة على شؤون السياسة الخارجية ونتيجة لضعف ركائز العلاقات بين هذه الأقلية والمجتمع المدني تكثر الانقلابات العسكرية التي تؤدي في غلاب الأحيان إلى تغيير مسار السياسة الخارجية، ورغم ذلك فإن

هذه الأقليات العسكرية تلجأ إلى الاستعانة بالخبرات المدنية خاصة فيما يتعلق بالعلاقات ذات الطابع المدني، والغريب في الأمر أن الدول الديمقراطية التعددية تفضل التعامل (خاصة بالنسبة لجماعات المصالح) مع حكومات الأقلية العسكرية لسهولة التنبؤ بسلوكاتها وإمكانية السيطرة عليها.

في الديمقراطيات الغربة يبدو أن الاهتمام الأساسي يتجه نحو تكريس سيطرة المجتمع المدني على المؤسسة العسكرية ففي و م أ يتولى الرئيس الأمريكي مهمة قيادة القوات المسلحة، كما أن النفقات العسكرية خاضعة لمراقبة وتفويض الكونجرس الأمريكي، ومع ذلك لا يمكن إهمال دور تلك المؤسسة حتى في الدول الغربية فعندما يتعلق الأمر بخلافات حول السياسة الخارجية بين المدنيين والعسكريين فإن المؤسسة العسكرية في غالب الأحيان تفرض موقفها (حال الحرب على الفيتنام) إضافة إلى ذلك بروز ظاهرة مركب (مجمع) الصناعات العسكرية الذي أفرز علاقات اقتصادية ومصلحية قوية بين قادة المؤسسة العسكرية ورؤساء المؤسسات الصناعية ومسؤولين سياسيين، زاد ذلك من قوة وتأثير الجهاز العسكري في توجهات وقرارات السياسة الخارجية وقد أصبحت كذلك تلك المركبات الصناعية العسكرية من أقوى اللوبيات (جماعات المصالح) المؤثرة في التوجهات العامة للسياسات الخارجية للدول المصدرة للسلاح.

لا يمكن إهمال الدور الذي تقوم به المؤسسة العسكرية التي تشرف على مصالح التجسس والاستخبارات التي تزود بها الأنظمة السياسية من خلال مجموعة من المعطيات والمعلومات الهامة حول قضايا السياسة الخارجية وكذلك أيضا ذلك الدور يخول لها القيام بدور حاسم في السياسة الخارجية من خلال أعمال التجسس والتخريب ومساندة الأطراف التي تقوم بانقلابات عسكرية ومختلف أنواع المعارضة والعصيان المدني في مختلف أنحاء العالم (وقد أكدت التجارب الواقعية أن مصالح المخابرات حققت ونجحت في تحقيق كثير من أهداف السياسة الخارجية في حين أخفقت الكثير من الوسائل الأخرى في تحقيق ذلك) كما حدث في إيران والإطاحة بحكومة **مصدق** والانقلاب العسكري ضد نظام "**ألندي**" في التشيلي.

4-جماعات المصالح:

الدعم والمساعدة الاقتصادية لعبت منذ القديم دورا هاما في السياسة الخارجية، فالوكالات الاقتصادية المختلفة المتخصصة في المساعدات الاقتصادية الدولية هي في أغلب الدول أجهزة فرعية لوزارة الخارجية، أما بالنسبة لمشاريع الاستثمارات الخارجية وكذا تدعيم التبادل التجاري الدولي فتخضع أساسا إلى أصحاب المصالح التجارية الخاصة أكثر من خضوعها لمبادئ واهتمامات السياسة الخارجية، فقد يحدث أن تتطور وتزدهر العلاقات الاقتصادية بين دولتين بالرغم من الخلافات والنزاعات السياسية

والأيديولوجية بينهما والأكثر من ذلك أن هذه العلاقات الاقتصادية قد تؤدي إلى توفير مناخ وشروط العلاقات الدولية الودية، وفي بعض الدول كالولايات م أ فإن أصحاب المصالح الاقتصادية يلعبون دورا أساسيا في توجيه السياسة الخارجية الأمريكية رغم بعدها من الناحية الوظيفية ومن الناحية الدستورية عن عملية اتخاذ القرار المركزية.

وتختلف وسائل التأثير التي تستعملها جماعات المصالح باختلاف طبيعة وأهداف هذه الجماعات في حد ذاتها فجماعات المصالح الاقتصادية تلجأ إلى الضغط على السلطة التنفيذية وعلى المترشحين الذين شاركت في تمويل حملاتهم الانتخابية في مجالات الاستثمارات والسياسات التجارية والجمركية رفض ومعارضة هذه الجماعات لسياسة معينة قد يؤدي إلى عدم تحقيق أهداف السياسة الخارجية.

كذلك الجماعات العرقية تميل إلى التأثير على قرارات السياسة الخارجية الخاصة بالمناطق الجغرافية التي لها علاقة بانتماءاتها العرقية، وهناك جماعات أخرى ذات طابع إنساني مثل جماعات الدفاع عن حقوق الإنسان التي تهتم أساسا بجل نشاطات السياسة الخارجية.

5- الأجهزة الأخرى:

هناك مجموعة كبيرة من الأجهزة الأخرى التي يمكن أن تؤدي وتساهم في صنع وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية فتنظيمات العلماء والمثقفين أصبحت تلعب دورا أساسيا خاصة في عصر التقدم التكنولوجي السريع ومن ثم فهذه التنظيمات تلعب دورا هاما في تحديد اهتمامات وإستراتيجيات السياسة الخارجية خاصة عندما يتعلق الأمر بالشؤون العسكرية، فالمؤسسة العسكرية أصبحت في تبعية لأصحاب الخبرة والأفكار في حين نظم التسلح والإستراتيجية العسكرية الحديثة.

يلعب الرأي العام في الدول الديمقراطية على وجه الخصوص دورا متميزا في التأثير على السياسة الخارجية فقد يؤدي إلى تغيير توجهها تجاه مواقف دولية معينة، وقد يؤدي كذلك إلى تصحيح أو العدول عن قرارات معينة في حالة ما إذا كان معارضا لها، وبالرغم من أهمية الرأي العام فإن الكثير من المحللين في السياسة الخارجية يعتقدون أنه يدفع في كثير من الأحيان إلى تبني سياسات غير عقلانية خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أهم المتغيرات المؤثرة في الرأي العام (دور النخب الحاكمة وسيطرتها على مختلف مكوناته، نسب الأمية العالية، عدم الاهتمام بقضايا السياسة الخارجية).

هنا يعتقد أن الجماهير تفتقد للمعلومات الحقيقية والكافية لفهم المواقف الدولية ومن ثم تكوين فكرة ورأي حولها + كذلك جل الدراسات التي أجريت (الإحصائية) حول الرأي العام أثبتت أن أغلبية المواطنين يجهلون قضايا العلاقات الدولية، إضافة إلى ذلك أن الجهاز التنفيذي وبما يملكه من وسائل الإعلام

يستطيع توجيه الرأي العام حول التوجهات العامة للسياسة الخارجية، كما أن وسائل الإعلام مهمة جدا في مسألة تبرير المواقف التي يتخذها صناع القرار حول المواقف الدولية.

المحور الثاني: التخطيط الإستراتيجي والسياسة الخارجية

أولا: معنى التخطيط الاستراتيجي القومي وسمات الاستراتيجيات القومية

يعتبر التخطيط الاستراتيجي فرعا مهما من فروع علم الإدارة، ونقول مهما لأنه يختص بمواءمة موارد الدولة مع الأهداف القومية، واليوم في ظل تعقيد واقع العلاقات الدولية وتشابكها بسبب تداعيات العولمة والإرهاب، وتزايد معدلات النزاعات والصراعات الدولية، والأزمات الطبيعية، مثل أزمة الاحتباس الحراري والتغير المناخي، والأزمات الاقتصادية مثل الأزمة المالية العالمية، والأزمات السياسية كالأزمة الإيرانية مع الغرب بسبب البرنامج النووي الإيراني، إضافة إلى ثورة المعلومات والاتصالات والبرمجيات الحاسوبية التي يشهدها العالم كل هذه العوامل زادت من الحاجة إلى عملية التخطيط الاستراتيجي، وخصوصا التخطيط الاستراتيجي القومي الذي يحقق المكانة المرموقة للدولة في النظام الدولي من خلال أسرع الطرق وأقل التكاليف هذا النظام الذي لا يزال في تكوينه البنيوي يستند على واقع موازين القوى في العالم والمصالح الدولية.

مع التذكير بأن صفة التغيير الدينامي التي يتصف بها النظام الدولي، من خلال تزايد وتيرة الأحداث الدولية والإقليمية والتي تلقي بتداعياتها على النظام الدولي، تدفع بالحكومات في العالم إلى انتهاج التخطيط الإستراتيجي قصير الأجل حتى تتمكن استراتيجياتها القومية من استيعاب أكبر عدد ممكن من الأهداف القومية ضمن فترة زمنية محددة ذلك لأن الأهداف القومية قد تتغير من جراء التغييرات الإقليمية والدولية وبالتالي ستكون الحكومات بحاجة إلى استبدال خططها الإستراتيجية بين فترة وأخرى دون الاستقرار على خطة واحدة فكلما كانت عملية التخطيط الاستراتيجي مرنة، كلما استطاعت أن تحاكي عددا أكبر من التغيرات الدولية والإقليمية بيسر وسهولة وتاليا تحقيق الأهداف المتوخاة من عملية التخطيط الاستراتيجي.

وفي مجال السياسة الخارجية والأمن القومي، بات التخطيط المفضل لدى الحكومات في هذين المجالين المتداخلين، هو وضع رؤية إستراتيجية للدولة تنبثق عنها برامج تكتيكية تتعامل مع ملفات محددة للسياسة الخارجية وبرامج تكتيكية أخرى تتعامل مع تحديات الأمن القومي، وذلك بسبب التغير المستمر في أهداف السياسة الخارجية والتغيير المستمر في طبيعة تهديدات ومخاطر الأمن القومي للدول وبالتالي فإن عملية التخطيط الاستراتيجي هي عملية مستمرة بلا توقف في عالم سريع التغير.

وبناء على ما تقدم سيتكون هذا المبحث من ستة مطالب، يتناول المطلب الأول منها، مفهوم عملية التخطيط الاستراتيجي القومي، ويتناول المطلب الثاني، سمات التخطيط الاستراتيجي، بينما يتناول المطلب الثالث، أهمية التخطيط الاستراتيجي، وخصص المطلب الرابع لتناول السمات العامة للإستراتيجية

القومية وخصص المطلب الخامس لبيان دور القيادة الإستراتيجية في تفعيل عملية التخطيط الاستراتيجي، ويبقى المطلب السادس ليبين طبيعة العلاقة بين التفكير الاستراتيجي وعملية التخطيط الاستراتيجي.

1- مفهوم التخطيط الاستراتيجي Strategic Planning:

لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد لعملية التخطيط الاستراتيجي، وبناء على ذلك ستعرض هذه الدراسة جملة من أبرز التعريفات الخاصة بعملية التخطيط الاستراتيجي، وصولا إلى محاولة الدراسة لوضع تعريف عام وشامل لهذه العملية الأساسية التي تعتبر من صميم العملية القيادية للدولة، فيعرف البعض[20]التخطيط الاستراتيجي، على أنه الجهد المنظم من أجل صياغة قرارات وتصرفات أساسية تشكل دليلا وتضع إطارا لما ينبغي أن تكون عليه الدولة، وما يجب أن تفعله ولماذا تفعله؟ للحصول على أفضل النتائج، وما يؤخذ على هذا التعريف أنه اتصف بالعمومية، فلم يحدد ما هي طبيعة الجهد؟ وما هي مكوناته؟

فيما عرف البعض الآخر التخطيط الاستراتيجي على أنه، خطة عمل شاملة وطويلة المدى تحدد أسلوبا ومسارا لبلوغ أهداف طويلة الأجل باستخدام الموارد المتاحة [21]، وما يؤخذ على هذا التعريف أنه تجاهل الوسائل التي توصل إلى الهدف، وراح آخرون يعرفون التخطيط الاستراتيجي، بأنه جهد منظم تنتج عنه قرارات وأفعال رئيسية توجه الدولة وأفعالها باتجاه التركيز على المستقبل[22]، وما يؤخذ على هذا التعريف، أن التخطيط للمستقبل يستند في أساسه على فهم الماضي ودراسة الحاضر، ولا يمكن التخطيط للمستقبل دون المعرفة بالماضي والحاضر.

أما Fayol (فايول) فيعرف التخطيط الاستراتيجي، بأنه التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له، وما يؤخذ على تعريف (فايول) أنه حصر عملية التخطيط الاستراتيجي بعملية التنبؤ فقط متجاهلا تقييم القدرات والوسائل والأهداف، ويرى George Terry (جورج تيري) التخطيط الاستراتيجي، على أنه الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عن تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة.[23]

---

[20]- جون م. برايسون، التخطيط الإستراتيجي للمؤسسات العامة –وغير الربحية (دليل عمل لدعم الإنجاز المؤسسي واستدامته)، لبنان، مكتبة لبنان، ناشرون، 2003، ص 41.

[21]- أحمد سيد مصطفى، التخطيط الأمني الإستراتيجي وإدارة، التغيير في مجال مكافحة الإرهاب، مجلة كلية التدريب والتنمية، كلية التدريب والتنمية في أكاديمية الأمن، القاهرة، العدد الثالث، 2000، ص 234.

[22]- معتز عساف، التميز في التخطيط الإستراتيجي باستخدام بطاقات الأداء المتوازن، دار الشروق، بيروت، 2008، ص 14.

[23]- عمرو غنايم، علي الشرقاوي، تنظيم وإدارة الأعمال، الأسس والأصول العلمية، بيروت، دار النهضة العربية، 1981، ص 291.

وما يؤخذ على تعريف (تيري) أنه تعريف عام جدا، فهو يتجاهل بيئة الدولة أو المؤسسة التي تمارس عملية التخطيط الاستراتيجي القومي، ومن كل هذه التعاريف يمكن أن نفهم أن عملية التخطيط الاستراتيجي هي عملية دينامية ومستمرة وخصوصا بعد ازدياد الحاجة لهذا النوع من التخطيط، في ظل عالم متغير ومتسارع الأحداث، وعليه فإن عملية التخطيط الاستراتيجي هي استفادة من تجارب الماضي، وفهم دقيق للحاضر، من أجل تنبؤ صائب للمستقبل وبالتالي يمكن تعريف عملية التخطيط الاستراتيجي القومي بأنها:

التقييم الدقيق لقدرات الدولة، والتحليل الشامل لبيئتها الداخلية والخارجية، وفهم تاريخ الدولة من أجل وضع الأهداف القومية للدولة وتحديد الكيفية المناسبة التي تحقق تلك الأهداف بما يتناسب ومصالح الدولة وعقيدتها السياسية.

إذا التخطيط الاستراتيجي القومي يعتمد على قدرات الدولة وبيئتها الإستراتيجية وفهم تاريخها ذلك لأن التاريخ يعكس طبيعة تطور الدولة، ليتسنى وضع أهداف قومية تتماشى وقدرات الدولة فالعملية هي محصلة تفاعل بين المتغيرات المذكورة ضمن توافق زمني وعملياتي ممنهج.

2- سمات التخطيط الإستراتيجي القومي:

أولا: عملية التخطيط scientific Planning

يجب أن تسير العملية التخطيطية ضمن منهجية علمية في التفكير وفي جمع المعلومات، مع توخي الموضوعية في تحليل المعلومات، ذلك لأن الأهداف التي سترسمها الخطة ستعتمد بشكل كبير على التحليل المعلوماتي، بسبب اعتماد العملية الإستراتيجية على دعامتين أساسيتين:

1- الواقع الموضوعي المعطى، من كل جوانبه المادية والتكتيكية والبشرية والوعي والتنظيم.

2- التفكير العلمي المعمق، الذي يقيم ذلك الواقع الموضوعي، ويحدد نوعاالإستراتيجية الأنسب لمصلحة الدولة

ثانيا: دينامية التخطيط الإستراتيجي[24] Dynamic Strategic Planning

لا يمكن القول بوجود إستراتيجية جاهزة تصلح لكل مكان وزمان، لأن العالم الحركي يتسم بالتغيير، وبالتالي فإن الظروف تتغير، وقدرات الدولة وإمكانياتها تتغير هي الأخرى، وبالتالي فإن عملية التخطيط تتصف بالاستمرار لمواكبة الدولة للتغييرات الإقليمية والدولية، فضلا عن استيعاب متغيرات بيئتها الداخلية، فعلى سبيل المثال، كانت الولايات المتحدة تعتمد على إستراتيجية (الاحتواء) في مواجهة الاتحاد

---

[24]- لمى مضر الإمارة، الإستراتيجية الروسية بعد الحرب الباردة وإنعكاساتها على المنطقة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 66.

السوفياتي السابق، وبعد انهيار الأخير عام 1991 لم تعد إستراتيجية الاحتواء مجدية بعد هذا التاريخ، فتمت الاستعاضة عنها بإستراتيجية النظام العالمي الجديد، والتي استعيض عنها اليوم بالحرب الوقائية ضد الإرهاب.

ثالثا: السمة التفاعلية Interactive feature

يجب أن تكون هناك بيئة تفاعلية بين من يصممون الإستراتيجية وهم (القادة) وبين القواعد التي تعمل على تنفيذ الإستراتيجية، وأن تسود هذه البيئة أجواء من حرية الرأي والتعبير، لإفساح المجال أمام الإبداع، ذلك أن القيادة يجب أن تختبر باستمرار مخرجاتها التخطيطية ومدى فاعليتها، ولا يتم ذلك إلا عن طريق القواعد التنفيذية.

3- أهمية التخطيط الإستراتيجيومعوقاته:

من الأهمية بمكان، أن تستعرض هذه الدراسة أهم المكاسب التي يحققها التخطيط الإستراتيجي القومي، دون تجاهل المعوقات التي تجعل الدول لا تفكر بعملية التخطيط الإستراتيجي وإنما تؤجلها إلى أن تتغير ظروفها تدريجيا.

أولا: مكاسب عملية التخطيط الإستراتيجي

تعزيز التفكير والعمل الإستراتيجي، وهذا بدوره يتيح أسلوبا أكثر منهجية في جمع المعلومات عن البيئة الداخلية والخارجية للدولة، كما يهيء مزيدا من الاهتمام بالهيكل التنظيمي للدولة، واتجاهاتها المستقبلية[25]، بالإضافة إلى تحديد الأهداف القومية، وأبرز مثال يمكن ذكره في هذا المجال، هو أن الحرب الباردة خلفت أجيالا عالية الاحتراف في العمل الإستراتيجي للولايات المتحدة الأمريكية، من جراء الاستمرار على العمل بصورة إستراتيجية (التفكير- التخطيط- التنفيذ- التقييم) لاحتواء الاتحاد السوفياتي السابق.

---

[25]- جون برايسون، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سابق، ص 44.

ومن أبرز هؤلاء (زبيغنيوبريجنسكي[26]، هنري كيسنجر[27]، جورج كينان، جورج بوش الأب[28] دونالد رامسفيلد[29]).

تساعد عملية التخطيط الإستراتيجي القومي الدول، على صياغة نواياها الإستراتيجية والتعبير عنها بوضوح، كما تساعد عملية التخطيط الإستراتيجي على إقامة أسس ثابتة لعملية صنع القرار في الدولة، ثم تنسيق ما ينتج عنها من قرارات بشأن المعايير والمهم الإستراتيجية.

ومن ثم، فإن عملية التخطيط الإستراتيجي، يمكن أن تساعد الدولة على ممارسة أقصى درجات التوجيه على كافة المستويات، وهذه المسألة تبدو واضحة جدا عند تأسيس الدولة، فعندما أسس ماوتسيتونغ) جمهورية الصين الشعبية عام 1949، اهتم أولا بتوفير الأمن الغذائي للمواطن الصيني مشفوعا بالبناء القيمي للإنسان، ثم بدأ الاهتمام بالتعليم بعد تحقيق الهدف الأول، ثم توجه الاهتمام إلى التصنيع بعد تحقيق الهدف الثاني، ثم انصب الاهتمام على بناء فلسفة الدولة الحديثة، وتحديد توجهاتها وأهدافها القومية.

تساهم عملية التخطيط الإستراتيجي القومي في تسريع استجابة الدولة للمتغيرات الداخلية والخارجية، وتحسين أداء مؤسسات الدولة، فالدول التي تتعامل مع التخطيط الإستراتيجي تجد القدرة على اكتشاف قضاياها الرئيسية وموجهتها، والاستجابة بحكمة لمتطلبات البيئة الداخلية والخارجية والتعامل بكفاءة مع الظروف المتغيرة بسرعة، إن التفكير والتعمق إستراتيجيا –معا– هما اللذان ينبغي الاعتماد عليهما، وليس على التفكير وحده فعملية التخطيط الإستراتيجي القومي تحاول الإجابة عن الأسئلة التالية:

ماذا نفعل؟ – أين نحن الآن؟ – إلى أين نريد أن نصل؟ – كيف نصل؟.

يمكن أن تساعد عملية التخطيط الإستراتيجي القومي، صناع القرار من السياسيين والقادة العسكريين الأمنيين، في ممارسة أدوارهم ومواجهة مسؤولياتهم بشكل أفضل نظرا لما تنطوي عليه عملية التخطيط الإستراتيجي، من توزيع دقيق للمهام والصلاحيات والواجبات والمسؤوليات، كما أن بإمكان التخطيط الإستراتيجي، المساهمة في تعزيز العمل الجماعي، واكتساب الخبرات للوحدات القرارية في

---

[26]– زبيغنيوبريجنسكي، مستشار الأمن القومي الأمريكي السابق في عهد الرئيس الأمريكي السابق (جيمي كارتر) للفترة (1976– 1980) ويعتبر مهندس الجهاد الأفغاني ضد الاحتلال السوفياتي لأفغانستان عام 1979.

[27]– هنري كيسنجر، وزير الخارجية الأمريكية الأسبق (1973– 1977) ومبتكر سياسة الخطوة– خطوة، لعب دورا كبيرا في الانفتاح الأمريكي على الصين، إضافة إلى دوره البارز في إبرام اتفاقية السلام (كامب ديفيد) بين مصر وإسرائيل 1977.

[28]– جورج بوش الأب، الرئيس رقم (41) للولايات المتحدة (1989– 1993)، لعب دورا كبيرا في تعزيز دور الولايات المتحدة عالميا بعد تحرير الكويت عام 1991، وأطلق نظرية النظام العالمي الجديد.

[29]– دونالد رامسفيلد وزير الدفاع الأمريكي السابق للفترة (2001– 2006) وكان وزيرا للدفاع في عهد الرئيس (جيرالد فورد) ويعتبر رامسفيلد من أهم مهندسي نظرية القوة الأمريكية للهيمنة على العالم لتحقيق حلم الإمبراطورية الأمريكية.

الدول، وباختصار فإن الفائدة الإستراتيجية من عملية التخطيط الإستراتيجي القومي، هي الوصول إلى الأهداف القومية للدولة بأقل الكلف والخسائر، وبأسرع وقت وبأقل جهد، إنه علم وفن الحفاظ على بقاء الدولة[30]، في بيئة قد تكون متصارعة أو متنافسة أومتحالفة أو متعاونة.

ثانيا: معوقات التخطيط الإستراتيجي

غياب القيادة الإستراتيجية للدولة، يعتبر من أهم معوقات التخطيط الإستراتيجي، خصوصا إذا كانت تلك القيادة تمتلك الرؤية الإستراتيجية والإدارة على تطبيق تلك الرؤية على أرض الواقع، والتي تعتبر التخطيط الإستراتيجي من صميم عملها.

حينما تفتقر الدولة إلى الموارد والمهارات اللازمة لعملية التخطيط الإستراتيجي القومي، يصبح التخطيط الإستراتيجي مضيعة للوقت، وهذه الحالة هي من مفارقات التخطيط الإستراتيجي، فكلما كانت الحاجة إليه شديدة، كلما كانت احتمالات نجاحه قليلة، وكلما قلت الحاجة إليه نجاحه مرجحا.

حينما تفتقد الدولة إلى المعلومات الإستراتيجية اللازمة لعملية التخطيط الإستراتيجي القومي ومن أهمها معلومات وتحليلات الاستخبارات لتحديد النوايا الحقيقية للدول الأخرى، فإن ذلك يعتبر معوقا هاما لعملية التخطيط الإستراتيجي، وعلى أية حالة فإنه نادرا ما يكون لدى قائد واحد كل المعلومات اللازمة لوضع إستراتيجية فعالة.

4- السمات العامة للإستراتيجية القومية:

يمكن أن يشير مفهوم الإستراتيجية القومية، إلى أنه استخدام لمحصلة القوة القومية لدولة ما لتحقيق أهداف الأمن القومي في زل كل الظروف الراهنة والمتوقعة، وبناء على ذلك، فإن الإستراتيجية القومية لها ارتباط وثيق بمفهوم الأمن القومي، وهي أداة لتحقيق أهدافه، ويقصد بذلك الأهداف الرئيسية للدولة وفي مقدمتها البقاء في إطار الاستقلال والسيادة الوطنية وصيانة المؤسسات والقيم والمبادئ الرئيسية للمجتمع.

وبناء على ما تقدم يفترض توافر عدة سمات في الإستراتيجية القومية، حتى تتمكن من تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها:

أولا: وضوح الأهداف وتكاملها

لما كانت الإستراتيجية هي اختبار أفضل الوسائل لتحقيق أهداف الدولة على المستوى القومي فإن هذه الأهداف يفترض بها أن تكون واضحة ودقيقة وغير مبهمة، ويجب أن تتصف هذه الأهداف بالاتساق

---

[30]– عثمان العثمان، الإستراتيجية العليا والتكتيك ودورهما في إدارة الصراع الدولي، دمشق، مؤسسة سندباد للطباعة والفنون، 2001، ص 47.

المنطقي وعدم التناقض في إطار الإستراتيجية الواحدة، أو بين الإستراتيجيات المختلفة في إطار الدولة ككل.[31]

ثانيا: واقعية الإستراتيجية

يجب أن تكون أهداف الإستراتيجية متناسبة مع القدرات والموارد القومية للدولة، فلا يمكن وضع أهداف قومية يحتاج تحقيقها قدرا أكبر من القدرات القومية المتاحة للدولة.

كما أن وضع أهداف قومية تقل في مستواها عن القدرات القومية، يمثل تباطؤا في تحقيق أهداف الدولة وهدرا لمواردها، فالتكافؤ بين الأهداف القومية وحجم الموارد القومية صفة حاضرة في الإستراتيجية القومية، وهنا يذكر L.Hart(ليدل هارت)[32] ويقول: طابقوا الهدف مع الإمكانات، لأنه من الحماقة أن نرغب في أشياء لا نستطيع صنعها".

ثالثا: العقلانية والتخصص Rationality and specialization

يجب أن تتصف العلاقة بين الأهداف القومية ووسائل تحقيقها بالعقلانية أي عقلانية ذرائعية مبررة، بأسلوب يمكن الدفاع عنه، فالعقلانية تنصرف إلى عملية اختيار الوسائل المؤدية إلى الأهداف وليس إلى تقييم الأهداف ذاتها فقط، ولتحقيق ذلك، فإن الأمر يستلزم وجود معلومات دقيقة، إذ بدونها لا يمكن للإستراتيجية أن توضع بطريقة سليمة، أكثر من ذلك، يتطلب جانب العقلانية في وضع الإستراتيجيات دراسة وتحليل المعلومات وفق المناهج العلمية الحديثة بواسطة الخبراء والمختصين فوضع الإستراتيجية هو عملية فنية يختص بها الخبراء.

رابعا: المرونة Flexibility

بمعنى أن تتضمن الإستراتيجية درجة من المرونة تسمح لها بمواجهة مختلف المواقف أو الحالات غير المتوقعة في الظروف الاعتيادية، وهنا يفترض أن تحدد البدائل المناسبة في مثل هذه الحالات، ومثال ذلك، دولة تضع إستراتيجيتها في السياسة الخارجية، وبعد فترة قصيرة فرضت على هذه الدولة حرب من دولة مجاورة، فهنا يجب أن تكون البدائل للسياسة الخارجية جاهزة للتعامل مع حالة الحرب، وتحديد مسارات السياسة الخارجية على أسس هذه الحرب وتداعيتها ويقول (ليدل هارت) في هذا المورد:" راعوا المرونة سواء في المخطط أو التشكيلة، بحيث يتلاءمان مع الظروف كما يجب أن تكون هنالك قابلية للتلاؤم والتوافق مع الظروف المستجدة.[33]

---

[31]– عبد القادر محمد فهمي، المدخل إلى دراسة الإستراتيجية، مرجع سابق، ص 29.

[32]– ليدل هارت، الإستراتيجية وتاريخها في العالم، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، ط 2، 1982، ص 286.

[33]– عبد القادر محمد فهمي، المدخل إلى دراسة الإستراتيجية، مرجع سابق، ص 30.

خامسا: الاستمراريةContinuity

حيث أن الأهداف القومية التي تسعى إليها الدولة هي أهداف لا نهائية، ومستمرة باستمرار وجودها، فإن عملية التخطيط الإستراتيجي، تتصف هي الأخرى بالاستمرارية.

سادسا: أمن الإستراتيجية

النظام الدولي في حالة من التنافس والصراع بين مكوناته (الدول–المنظمات الدولية– الشركات العابرة للقارات) فضلا عن حالات التحالف والتعاون، والدول تسعى جادة لمعرفة النوايا الحقيقية للدولة الأخرى، حتى تتصرف على أساس هذه النوايا، وقد تكتشف دولة ما، إستراتيجية دولة أخرى، فتوجه الدولة الأولى كل إمكانياتها لإحباط إستراتيجية الدولة الثانية، وبالتالي فهناك بعض الدول تعلن عن إستراتيجيات غامضة، تحتمل أكثر من تفسير وتستلزم التأويل، وهناك بعض الدول تعلن إستراتيجيات غير حقيقية من أجل تمويه وتضليل الآخرين، وهناك بعض الدول تحيط إستراتيجياتها بقيود أمنية صارمة حفاظا على سريتها، وبالتالي فإن درجة الأمن مطلوبة للإستراتيجية، ويجب أن تتناسب مع طبيعة الإستراتيجية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فضلا عن الوسائل والموارد المخصصة لتحقيق الإستراتيجية.[34]

5- علاقة التفكير الإستراتيجي بعملية التخطيط الإستراتيجي:

يمكن القول أن عملية التفكير الإستراتيجي، هي العملية التي تخلق الأفكار الجديدة والمتطورة والتي تحمل بين طياتها حلولا لمشاكل الدولة، بينما تأتي عملية التخطيط الإستراتيجي، لتنظيم هذه الأفكار، وتعمل على تنسيقها بما يتفق والقدرات القومية للدولة وظروفها العامة وعقيدتها السياسية لتتبلور بعد هاتين العمليتين (التفكير والتخطيط) الإستراتيجية القومية، التي تهتم بالوسائل والأهداف القومية للدولة على حد سواء، علما أن عملية تحديد الأهداف هي من اختصاص السياسي (متخذ القرار) وإن كانت الإستراتيجية مسؤولة عن إنجاز تلك الأهداف، أما الإستراتيجي، فتتحدد مسؤوليته في تحفيز وتعبئة الموارد القومية المتاحة لتحقيق أهداف الدولة، وهكذا، فإن خضوع الإستراتيجي للسياسة هو أحد المبادئ الأساسية المسلم بها في الفكر الإستراتيجي، وفي ظروف خاصة نجد أن متخذ القرار (السياسي) هو نفسه من يمارس وظيفتي التفكير والتخطيط الإستراتيجيين معا، فهو يجمع بين ثلاث وظائف معا (التفكير، التخطيط، التنفيذ) ومثال ذلك (مهاتير محمد) رئيس وزراء ماليزيا السابق الذي حول ماليزيا خلال الفترة من 1981–2003 من بلد زراعي يعيش 52 من سكانه تحت خط الفقر، إلى بلد صناعي متطور، بلغ

[34]– المرجع نفسه، ص 30.

دخل الفرد فيه 8862 دولارا أمريكيا وتقلصت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى 5 % فقط[35]، بعد أنا كانت 52 %.

ومع ذلك نجد أن هناك بعض الفوارق بين عملية التفكير الإستراتيجي وعملية التخطيط الإستراتيجي[36] كما يبينها الجدول رقم (01) في أدناه:

	التفكيرالإستراتيجي	التخطيطالإستراتيجي
الرؤية المستقبلية	يمكن التنبؤ بشكل المستقبل فقط	يحدد المستقبل المتوقع بالتفصيل
الدور الإداري في صنع الإستراتيجية	يشارك في صنع الإستراتيجية أدنى مستوى إداري، ويتمتع بحرية أكبر على انتهاز الفرض والظروف المناسبة	يشارك في صنع الإستراتيجية كبار القادة والسياسيين الذين يعتمدون على المعلومات المقدمة من قبل المستوى الإداري الذي يليهم.
السيطرة	الشعور الوطني والقومي الذاتي للمفكر هو المسيطر على عملية التفكير	القيادة العليا هي من تسيطر على عملية التخطيط الإستراتيجي القومي.
الدوار الإداري في تنفيذ الإستراتيجية	يفهم المفكرون النظام العام للدولة ووظائفها والأدوار الرسمية التي تعمل ضمن نظام الدولة.	طبقة القيادات الدنيا قد تحتاج لمعرفة دورها في تصنيف الإستراتيجية
صنع الإستراتيجية	يربالمفكر أن إستراتيجية التغيير لا مفر منها ويفترض أن يكشف الخيارات الإستراتيجية وينفذها بنجاح وذلك أكثر أهمية من تقييم الإستراتيجي	يرى المخطط، تحديد الاتجاه الإستراتيجي من أهم أولوياته التحليلية.
العملية والنتائج	في عملية التفكير يعتقد أنها أضافت قيمة جديدة للمفكر الإستراتيجي للدولة	في عملية التخطيط يعتقد بأنها حاسمة، وإنها صنعت الخطة كهدف نهائي

[35]– محمود القصاص، مهاتير محمد من شاب متمرد إلى بطل قومي، مقالة منشورة موقع BBC باللغة العربية، وعنوان الموقع http:news.bbc.co.uk/hi.arabic وتاريخ دخول الموقع/ 2010/03/23.

[36]- Liedtka.J.M; Linkisng thinking with strategic planning and leqdership: London, 1998, p 30- 35.

6- تقييم قدرات الدولة وظروفها العامة:

عملية تقييم قدرات الدولة، أمر في غاية الأهمية في عملية التخطيط الإستراتيجي القومي، ذلك لأن التحديد الدقيق لقدرات الدولة ومواردها، هو الذي سيرسم خارطة أهداف أمنها القومي ومصالحها العليا الأخرى.

وكما يقول الإستراتيجي الصيني **(صن تزو)** "إذا كنت تعرف الآخرين وتعرف نفسك، فإنك لن تواجه خطرا في مائة معركة، وإذا كنت لا تعرف الآخرين ولا تعرف نفسك، فسوف تكسب معركة وتخسر أخرى، وإذا كنت لا تعرف الآخرين ولا تعرف نفسك، فسوف تلقى المخاطر في كل معركة".

وعليه ينبغي أن يدرك المخططون الإستراتيجيون التغييرات الحادثة في البيئة الداخلية والخارجية للدولة، حتى يتمكنوا من وضع الإستراتيجيات الفاعلة التي تقوم بربطهما معا، أي أن تأتي الإستراتيجية في سياق ما يحدث داخليا وخارجيا، وبتعبير لاتيني تعني كلمة "سياق" Contextأن تنسج من نسيج واحد، من أجل مواكبة تطورات العالم.

إلا أن أي استجابة فعالة للمخاطر والتهديدات والفرص الخارجية، يجب أن تكون قائمة على أساس من المعرفة الوثيقة بنقاط القوة والضعف في الدولة، والاستجابات الفعالة تستفاد من نقاط القوة وتنميتها وتقلل من نقاط الضعف وتعمل على التغلب عليها، أي أن التخطيط الإستراتيجي يسعى لتحقيق أنسب مواءمة بين الفرص والتحديات في الخارج، وبين نقاط القوة والضعف في الداخل، وعلى أساس الفهم العميق لكليهما.

وبناء على ما تقدم، ستتكون هذه المرحلة من ثلاث خطوات، حيث تبدأ الخطوة الأولى، بتوافق المخططين وصناع القرار على البدء بعملية التخطيط الإستراتيجي، ثم تأتي الخطة الثانية لتحدد قيم الدولة ورسالتها ورؤيتها القومية، بينما تختص الخطة الثالثة في تقييم البيئة الداخلية للدولة من حيث الفرص المتاحة والتهديدات التي تواجهها.

- التوافق السياسي العام على عملية التخطيط الإستراتيجي القومي:

يقول أفلاطون[37] في كتابه (الجمهورية): " إن البداية هي أهم جزء من أجزاء العمل"، ويعد التوافق السياسي بين صناع القرار في الدولة بمختلف توجهاتهم وانتماءاتهم نوعا من التفاهم المشترك بينهم، حول أهمية التخطيط الإستراتيجي القومي، وينبغي أن يحدد هذا التوافق، القادة والوزراء والخبراء الذين يتوجب

[37]- **أفلاطون:** فيلسوف يوناني عاش ضمن الفترة (427 ق م- 347 ق م) ولد في أثينا من عائلة ارستقراطية، تتلمذ على يد استاذه (سقراط)، وأشهر مؤلفات أفلاطون كتاب الجمهورية في عشرة مجلدات في الفلسفة السياسية.

حضورهم في عملية التخطيط الإستراتيجي، للإستفادة من معلوماتهم وخبراتهم بشأن القضايا الإستراتيجية. وتتطلب عملية التوافق المبدئي هذه، ثلاث متطلبات، أولها الإدراك المبكر لصناع القرار بضرورة التخطيط الإستراتيجي القومي، وثانيهما وجود الرغبة والاهتمام اللازمين لعملية التخطيط، وثالثها وجود الوقت الكافي لدى صناع القرار للتفرغ إلى عملية التخطيط، إضافة إلى ذلك توافر الموارد المادية والمعنوية لعملية التخطيط.[38]

ثانيا: مفهوم تخطيط السياسة الخارجية

يعتبر مفهوم التخطيط من المفاهيم الحديثة نسبيا سواء في علمية صنع السياسة الخارجية أو في أدب السياسة الخارجية، فلم يظهر هذا المفهوم في هذين المجالين إلا بعد الحرب العالمية الثانية حين أنشأت وزارة الخارجية الأمريكية "مجموعة تخطيط السياسة الخارجية" سنة 1947 للتعامل مع متغيرات ما بعد انتهاء تلك الحرب، وسرعان ما امتدت هذه التجربة إلى وزارات الخارجية في الدول الأخرى، ففي سنة 195** أنشأت وزارة الخارجية المصرية "لجنة التخطيط السياسي"، كما أنشأت وزارة الخارجية البريطانية "هيئة التخطيط" سنة 1957 ثم تلتها وزارات الخارجية في معظم دول العالم[39]، وابتداء من سبعينات القرن الماضي، ظهر مفهوم تخطيط السياسة الخارجية في الأدبيات النظرية من خلال المؤلفات التي قدمها رونتشتين، وبلومفيلد، وميسرا، وموريس،ايست،ودستلر وغيرهم.

1- تخطيط السياسة الخارجية:

ولا نعتقد أننا بحاجة إلى تأكيد أهمية التخطيط عموما، وفي السياسة الخارجية على وجه التحديد فالتخطيط يمكن الدولة من توقع التطورات المستقبلية، وتوفير الأدوات اللازمة للتعامل معها، ومن ثم فهو يقلل من حالة عدم اليقين التي تتميز بها السياسة الخارجية، بحيث لا يفاجأ صناع تلك السياسة بمواقف لم يستعدوا للتعامل معها، بالإضافة إلى ذلك، فإن تخطيط السياسة الخارجية يجعل الدولة قائمة على الفعل أكثر من رد الفعل، أي تمتلك روح المبادرة وزمامها.

هذا وقد زادت أهمية تخطيط السياسة الخارجية في العلاقات الدولية خلال فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بسبب زيادة عدد قضايا السياسة الخارجية وتنوع أبعادها، وتزايد الأهمية النسبية للقضايا الاقتصادية، وظهور وحدات دولية جديدة، وقد أدت هذه الخصائص إلى تعقيد عملية صياغة السياسة الخارجية بشكل غير مسبوق، إذ خلقت أعباء جديدة على أجهزة صنع السياسة الخارجية لمتابعة القضايا

---

[38]– جون برايسون، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سابق، ص 105.

[39]– أنشأت وزارات الخارجية في كندا وألمانيا الإتحادية إدارتين للتخطيط السياسي سنة 1969، وتلتهما استراليا وهولندا سنة 1971، ثم فرنسا سنة 1973، ثم إسرائيل سنة 1975.

الجديدة ولتوفير الخبرات الفنية اللازمة للتعامل معها، والتعامل مع الأجهزة الحكومية الأخرى المهتمة بتلك القضايا، كذلك أصبح على أجهزة صنع السياسة الخارجية أن تتعامل مع القوى السياسية الداخلية، لذلك برزت الحاجة إلى تخطيط السياسة الخارجية، من أجل تقديم دليل عمل لأجهزة السياسة الخارجية وتنظيم موارد الدولة لتوظيفها بما يخدم تحقيق الأهداف القومية لها.

مفهوم تخطيط السياسة الخارجية:

وكمفهوم السياسة الخارجية، فقد اختلف الباحثون في شؤون السياسة الخارجية حول تعريف عملية التخطيط للسياسة الخارجية، حيث يعرف (هيلسمان) تخطيط السياسة الخارجية على أنه "تحليل لطبيعة المشكلة، واتخاذ خيارات إستراتيجية عريضة للتعامل معها"[40].

وما يؤخذ على هذا التعريف، أنه حصر عملية التخطيط السياسي بوجود مشكلة ما وتجاهل الاستعداد للمستقبل، بمعنى آخر، أنه لو لا وجود المشكلة لما وجد التخطيط، كذلك يعرف (ميسرا) تخطيط السياسة الخارجية بأنه:"توقع الأحداث الدولية، والأحداث الداخلية ذات الأهمية الدولية، بهدف تعديل السياسة الخارجية بشكل محسوب يحقق أهداف الدولة"[41]، وما يؤخذ على هذا التعريف، أنه لا يميز بين التوقع أو التنبؤ بالمستقبل وبين التخطيط السياسي الذي بات يستند على منهجيات وقواعد علمية معروفة.

أما (مازن الرمضاني) فيعرف تخطيط السياسة الخارجية بأنه:" ذلك السلوك الذي يستخدم الوسائل نظاميا بقصد تحقيق هدف معين عند وقت معين، وأنه يقوم بالتالي على بعدين أساسيين، وجود هدف يراد إنجازه، لتحضير إستراتيجيات يمكن من خلالها ترجمة هذا الهدف إلى واقع ملموس[42]، لكن هذا التعريف أهمل التخطيط للمستقبل واقتصر على تحقيق هدف ما يراد إنجازه.

في حين يعرف (جورج مارجان) تخطيط السياسة الخارجية بأنها تلك العملية التي تبدأ من الهدف المستقبلي، وتعمل لاتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذه، بعكس صنع السياسة الخارجية الذي يبدأ من السياسات الراهنة متجها نحو هدف مستقبلي[43]، والواقع أن هذا التعريف يجعل من عمليتي التخطيط وصناعة السياسة الخارجية، عمليتين متعاكستين، من حيث العامل الزمني، في حين أن عملية صنع السياسة الخارجية هي ليست متعاكسة مع عملية التخطيط للسياسة الخارجية، بل هي أمل وأعم من عملية

[40]- Roger Hilsman, The Politics of Policy Making in Deferenceand foreign Affairs, (New York: Columbia University Press, 1970), p 177.

[41]- K.P.Misra, Foreing Policy and its Planning, (London Asiq Publishing House, 1970), p 17.

[42]– مازن الرمضاني، نحو تخطيط سياسي خارجي عربي، مجلة العلوم السياسية، (بغداد)، مارس 1988، ص 95– 97.

[43]- George Alien Morgan, "Planning in GoreignAffairs : The state of the art, Foreign Affairs, vol (2), January 1961, p 271.

تخطيط السياسة الخارجية، فعملية صنع السياسة الخارجية تبدأ من عملية التفكير الإستراتيجي مرورا بعملية التخطيط الإستراتيجي ووصولا إلى عملية اتخاذ القرار، وهذا يعني أن عملية تخطيط السياسة الخارجية هي جزء من عملية صنع السياسة الخارجية، وليست عملية معاكسة لها من حيث الزمن.

أما (مايكل أوليري) فيعرف تخطيط السياسة الخارجية، بأنه يعني تحديد الأهداف، واختيار وسائل تحقيق الأهداف، ومراقبة تنفيذ السياسة الخارجية[44]، لكن هذا التعريف يربط وظيفة مراقبة تنفيذ السياسة الخارجية بوظيفة التخطيط السياسي، والواقع أن عملية التخطيط السياسي تقوم بتقييم ما أنجز من أهداف السياسة الخارجية من أجل البناء عليه في تخطيط السياسة الخارجية للمرحلة المقبلة.

ويقدم (بريجنسكي) تصورا آخرا لمفهوم تخطيط السياسة الخارجية يركز على المنظور (التاريخي–التحليلي) للتخطيط، فتخطيط السياسة الخارجية بالنسبة له، يعني "الفهم الصحيح للتيارات الأساسية للتطور التاريخي، والقدرة على استخلاص وتعريف مجموعة الأهداف والمفاهيم الأساسية الإستراتيجية من واقع هذا الفهم، مع مراجعة مستمرة للسياسات الراهنة للتأكيد من أنها لا تتعارض مع الأهداف المشتقة من الخبرة التاريخية".

هذا بالإضافة إلى جهد دائم لتحليل النسق الدولي الراهن، وتحديد الخصائص الأساسية للحقبة التاريخية الراهنة، على أن يتسم هذا التحليل بالتجرد من تأثير الأيديولوجية، لأنها تشوه القدرة على فهم حقائق التاريخ، وبالترابط المنطقي وتعدد المناهج المستخدمة في التحليل، وبالقدرة على استشراف الأحداث وتحديد أماكن الخطر المحتملة في المستقبل[45]، وما يؤخذ على هذا التعريف، هو أنه لا يمكن الاعتماد دائما على التحليل التاريخي لتطورات السياسة الخارجية لانعطافات تغير مجرى الأحداث، ومن ثم يصبح من غير المنطقي الاعتماد على تحليلات التاريخ لتخطيط المستقبل، فمثلا السياسة الخارجية الأمريكية اليوم تجاه روسيا الإتحادية، لا يمكن أن تنطلق من حقبة الحرب الباردة لتخطط سياستها الخارجية تجاه روسيا اليوم، وذلك بسبب الإنعطافة الهامة في تاريخ العلاقات الدولية، التي أحدثها انهيار الاتحاد السوفياتي عام 1991، كما أن التركيز على الماضي لرسم المستقبل يلغي حالات الإبداع في تخطيط السياسة الخارجية، تلك الحالات التي قامت دون أن تلتفت إلى الماضي.

---

[44]- Michael O'Leary, "Policy formulation and planning", in Robert Boardman and J. Groom, eds, The Management of Britain's External Relations (new York: Banies and Nobles, 1973), p 118.

[45]- Z.Brzezinski, "Purpose and Planning in foreign policy", public Interest, winter 1969, No.14, p 156.

2- أبعاد تخطيط السياسة الخارجية:

وأخيرا يقدم (بلومفيلد) في مقالة استشهدت بها (ليندا برادي) تصورا تركيبيا لتخطيط السياسة الخارجية يركز على تحديد ومراجعة السياسات الراهنة من منظور مستقبلي، فيقول (بلومفيلد): إن تخطيط السياسة الخارجية يتضمن أربعة أبعاد هي:

1- التعريف Conceptualisation، ويقصد به تحديد المصالح والأهداف الوطنية؛

2- التوقع Anticipation ويعني استشراف الأحداث والمواقف؛

3- المراجعة Post-audit وينصرف إلى تقييم الإستراتيجيات بعد تطبيقها لاختبار جدواها؛

4- التحدي Challenge أي انتقاد المقولات الأساسية للسياسات الراهنة[46]، وهذا التعريف يتصف بقدر كبير من الواقعية.

يوضح استقراء التعريفات السالفة أن عملية تخطيط السياسة الخارجية ذات طبيعة مركبة تتضمن تحليل التطور التاريخي بهدف استخلاص أماطه واحتمالات تطوره، واستشراف المستقبل، وصياغة برامج محددة للتعامل مع القضايا المستقبلية في إطار الأهداف العامة التي حددها صانع السياسة الخارجية، والتنسيق بين المؤسسات العالمية في هذا الميدان، وتقديم المشورة لصانع السياسة الخارجية فيما يتعلق بقضايا محددة، ومن ثم فإن تخطيط السياسة الخارجية يتضمن عدة أبعاد هي:

1- التخطيط العام للسياسة الخارجية، ويقصد بذلك صياغةإستراتيجيات السياسة الخارجية بما يتفق وفق قدرات الدولة؛

2- تخطيط البرامج، أي وضع برامج للتعامل مع قضايا محددة؛

3- تخطيط الطوارئ، أي وضع خطط بديلة للتعامل مع القضايا الطارئة التي قد تظهر في المستقبل؛

4- التخطيط المؤسسي، ويقصد به تنسيق أداء المؤسسات العاملة في ميدان السياسة الخارجية، وتنظيم جهاز تخطيط تلك السياسة بما يمكنه من أداء وظائفه، ولا يمكن فهم طبيعة عملية التخطيط في مجال السياسة الخارجية دون أن نفهم المشكلات التي تواجه تلك العملية، والنتائج التي تطرحها بالنسبة لعملية التخطيط وإمكانية إجرائها، وذلك من خلال النموذج الأمريكي في تخطيط السياسة الخارجية.

---

[46]- Cited in Linda Brady, "Planning for Fareign Policy A framework of Analysis" International Journal, 32, (4) August 1977, p 33.

3- عوامل تفعيل عملية تخطيط السياسة الخارجية:

حتى تتم التخطيط للسياسة الخارجية، وبالشكل الذي يحقق الأهداف القومية للولايات المتحدة فغنه لا بد من توافر جملة من العوامل لتفعيل عملية التخطيط لهذه السياسة الأمريكية التي تتعامل مع العالم بأسره، وهذه العوامل هي، المعلومات، والتنبؤ، وإتقان استخدام الأدوات المنهاجية لاستشراف المستقبل، ومشاركة الخبراء (المتخصصين) في عملية التخطيط للسياسة الخارجية.

أولا: المعلومات

في هذا المورد، سيتم تنازل مواضيع تبين أهمية المعلومات في عملية التخطيط السياسي وأنواع المعلومات التي يحتاجها المخططون، وأهمية إنشاء قواعد البيانات والمعلومات وتحديثها بشكل مستمر، وضرورة تكامل وترابط أجهزة التخطيط السياسي مع أجهزة جمع المعلومات الإستخباراتية.

إلا أنه يتوجب أن تتوفر في المعلومات المطلوبة السمات التالية:[47]

أ- إيضاح طبيعة الموضوع أو المشكلة المطروحة، وما يرتبط بذلك من خلفيات ومسببات ودوافع، والتي تسعى السياسة الخارجية إلى معالجتها.

ب- التحليل الدقيق لمكونات الموضوع (محل اهتمام السياسة الخارجية) وما يتداخل معه من تأثيرات وتفاعلات متبادلة.

ت- إيضاح متطلبات ودواعي تخطيط سياسة خارجية جديدة.

ث- تقديم الاستخلاصات والتصورات وتحديد البدائل المتعلقة بخطط السياسة الخارجية.

ج- تحديد الإمكانيات المتوفرة والمطلوبة اللازمة لتنفيذ خطط السياسة الخارجية.

ح- إيضاح حدود اختصاصات ودور الجهات الأخرى كوزارة الدفاع والإستخبارات ووزارة الخزانة، فيما يتعلق بخطط السياسة الخارجية.

خ- تحديد الآثار والعواقب والتداعيات المحتملة من جراء تنفيذ خطط السياسة الخارجية.

وهنا تبرز الحاجة إلى وجود نظام خاص ينظم عملية تدفق المعلومات إلى المخططين في مجال السياسة الخارجية، حتى لا تخلق كثرة المعلومات وعشوائيتها حالة من الإرباك لدى مخططي السياسة الخارجية.

---

[47]- مركز الناطور للدراسات والأبحاث، مقالة علمية بعنوان، أهمية المعلومات ودورها في اتخاذ القرار، ويمكن الإطلاع على المقالة عبر الموقع الإلكتروني للمركز:

http://natourcenter.com/web/news.php?action- view&id=962 في 2010/12/12.

- **أنواع المعلومات المطلوبة في عملية تخطيط السياسة الخارجية:**

تتطلب عملية تخطيط السياسة الخارجية، نوعين من المعلومات، النوع الأول معلومات عامة وهي معلومات المصادر المفتوحة والمتاحة لجميع الناس، كالأنترنت والكتب العلمية، والرسائل والأطروحات الجامعية والأبحاث والدراسات والتقارير والدوريات والمؤتمرات العلمية، أما النوع الثاني من المعلومات المطلوبة في عملية تخطيط السياسي فهي المعلومات الخاصة، وتحديدا المعلومات الاستخباراتية.

كما تحتاج المعلومات التي يتم جمعها إلى تحليل نزيه وكفء[48].

النزاهة تعني ابتعاد المخطط السياسي عن ميوله وانتماءاته السياسية الأيديولوجية، وأن يحلل المعلومات بحرص موضوعي ودافع منطقي، يقصد بكفاءة التحليل المعلوماتي، أن تستند عملية التحليل على أسس علمية متينة، توضح بدقة ما تشير إليه المعلومات وما يمكن أن يحصل في المستقبل، أي استنباط الحقائق الموضوعية من المعلومات المتاحة.

قواعد معلومات (متاحة للجميع) تقدم معلومات عامة عن جميع جول العالم وفي كافة المجالات (السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية والتاريخية والعسكرية) إضافة إلى الخرائط والإحصائيات والجداول والتقديرات المستقبلية، ويتم تحديث هذه القواعد دوريا، وهذه القواعد هي قاعدة بيانات مكتبة الكونغرس الأمريكي[49] وقاعدة بيانات وزارة الخارجية[50]، وقاعدة بيانات وكالة الاستخبارات المركزية (CIA)[51]، والتي تسمى بكتاب حقائق العالم.

كما يقوم اتحاد العلماء الأمريكيين (FAS)بتحديث قواعد بيانات عن الأجهزة الاستخباراتية في دول العالم ونظم التسلح لدى مختلف دول العالم، إضافة إلى تقييم برامج التسلح النووية والكيماوية والبيولوجية، وتحليل أحداث الابتكارات التكنولوجية في مجالات الأمن والاستخبارات والتسلح والحرب الإلكترونية.[52]

---

[48]- Kenneth Lieberthal, The US Intelligence Community and Foreign Policy: Getting (Analysis Right: The Brookings Institution: report 2009, p 12.

[49]– أنظر الموقع الإلكتروني لمكتبة الكونغرس

[50]– أنظر الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية الأمريكية.

[51]– انظر الموقع ألإلكتروني لوكالة الاستخبارات الأمريكية.

[52]– لمزيد من التفاصيل، أنظر موقع رابطة العلماء الأمريكيين على الأنترنت www.fas.org وهي مؤسسة بحثية غير بخية تسعى إلى دعم صناع القرار الأمريكان بالمعلومات.

ضرورة ترابط وتكامل أجهزة التخطيط السياسي مع أجهزة الاستخبارات:

في عالم اليوم، تتعدد اختصاصات المعرفة وتتنوع باضطراد، وبالتالي فإن عملية التخطيط السياسي تحتاج لدمج ما هو دبلوماسي مع ما هو استخباراتي، حتى تقف عملية التخطيط السياسي على حقائق رصينة ومتينة، وذلك أن أجهزة الاستخبارات تتعامل مع النوايا الحقيقية لسياسات الدول وبشكل شبه يومي وتتفاعل مع هذا الواقع لتتراكم لها خبرات طويلة في هذا المجال، أما الدبلوماسية فهي تراكم خبراتها من خلال تفاعلها الملموس مع السياسات الخارجية للدول الأخرى كسلوك ظاهري، وفي الولايات المتحدة يتولى مكتب يدعى مكتب (البحث والاستخبارات) في وزارة الخارجية عملية دمج وتوحيد جهود الدبلوماسية مع فعاليات وعمليات الاستخبارات، حيث تقدم الاستخبارات المعلومات الحساسة للدبلوماسية الأمريكية، في حين توفر الدبلوماسية الأمريكية الواجهات والأغطية لفعاليات الاستخبارات الأمريكية في الخارج[53]، كما سيرد لاحقا.

ثانيا: التنبؤ بالمستقبل

ويعني التنبؤ، تصور ما سيكون عليه الحال في المستقبل، ويرتبط التنبؤ في الظواهر الاجتماعية (ومنها السياسة الخارجية والأمن القومي) بدرجة كبيرة بالاستفادة من تجارب الماضي وفهم الحاضر من أجل تصور دقيق للمستقبل بعد ملاحظة تفاعلات الظاهرة الاجتماعية عبر الزمن ودراسة العوامل المؤثرة في جميع تطوراتها.

وبالنسبة للولايات المتحدة، الدولة العظمى التي تعيش في عالم متسارع الأحداث، ويتفاعل مجتمعها ومنظومتها القيمية مع مجتمعات العالم وقيمه بشكل مباشر بسبب ثورة الاتصالات وبشكل يومي، فإنها تحاج إلى طواقم احترافية ذات قدرة عالية على التنبؤ بمستقبل الولايات المتحدة حتى تتمكن الولايات المتحدة من الاستعداد لهذا المستقبل وتحضير متطلباته من الآن والاستعداد المبكر لمواجهة تحدياته، وإلى ذلك يقول (بريجنسكي): "تحتاج إلى رجال بمواصفات الأنبياء لتحقيق التنبؤ العلمي بالمستقبل".

وهنا يبرز دور مخططي السياسة الخارجية في مجال التنبؤ بالمستقبل السياسة الخارجية الأمريكية في جميع أنحاء العالم، وحيث أن السياسيين منشغلون في إدارة الدولة والسعي لتحقيق أهدافها، لذلك فقد تقل فرصتهم في التنبؤ بالمستقبل. ولكن مشكلة المخططين في التنبؤ أنهم في بعض الأحيان يميلون إلى الأحداث التي تتناسب مع معتقداتهم وأيديولوجياتهم وميولهم السياسية ويتجاهلون الأحداث التي تتعارض معها، لذا فزج مخططين شباب ذوي قدرات خلاقة مع المخططين المحترفين قد يخلق تفاعلا فكريا

---

[53]– أنظر الموقع الإلكتروني لرابطة العلماء الأمريكيين (FAS) حول مكتب البحث والاستخبارات في وزارة الخارجية الأمريكية وعلى الموقع الإلكتروني: /http://www.fas.org/irp/ agency/inr/index.html في 2010/12/13.

ينعكس إيجابيا على عملية التنبؤ بالمستقبل، وفيما يخص السياسة الخارجية يصف (بريجنسكي) التنبؤ الصحيح بأنه يستند إلى قاعدة تخطيطية صحيحة، ولا يكفي التوقع بالمستقبل وأحداثه، بل ينبغي التنبؤ أيضا بنوع الإستجابة المناسبة لمتطلبات أحداث ذلك في المستقبل، ويفرق (بريجنسكي) بين نوعين من التوقعات أو التنبؤات، النوع الأول هو التنبؤ المعنوي، كالتنبؤ بالقرارات السياسية المرتبطة بشخصيات القادة أنفسهم، والنوع الثاني هو التنبؤ المادي، كالتنبؤ الذي يرتبط بتطور نظام تسلح معينة، فيشير إلى أن التنبؤ المعنوي أصعب من التنبؤ المادي، ذلك لأن الأول يرتبط بالإنسان ككائن نفسي وهو كائن شديد التغيير بيولوجيا وفكريا.[54]

ثالثا: إتقان إستخدام المناهج العلمية في عملية استشراف المستقبل

يحتاج مخططو السياسة الخارجية إلى إتقان استخدام الأدوات المنهجية العلمية التي تساعدهم على استشراف المستقبل ورسم الملامح العامة له[55]، حيث تساعدهم هذه الأدوات على تحديد اتجاهات السياسة الخارجية وتشكيل مساراتها، هذا وقد سارت مناهج الدراسات المستقبلية في معظمها باتجاه التمحور حول أسس خمسة هي: رصد وتحديد طبيعة التغيير الذي ينتاب الظاهرة، وتحليل أسباب التغيير، والتمييز بين الحدث والاتجاه، حيث يعني الحدث (Event) واقعة من وقائع الحياة اليومية فردية أو جماعية، متوقعة أو مفاجئة، أما الاتجاه (Ternd) فيعني تكرار الحدث باتساق يتولد عنه حمل ظاهرة ما على أن تأخذ نمطا معينا في تغييرها من حالة إلى أخرى.

تم تحليل البعد الزمني للظاهرة، الذي يمثل أهم محاور استشراف المستقبل، من خلال محورين المحور الأول، تقسيم الزمن إلى ماضي وحاضر ومستقبل، ولكن التركيز يجب أن ينصب على المستقبل، لأنه الوحيد المتاح لنا للتأثير فيه، فالماضي اكتملت حركته، والحاضر في صيرورة لم نعد قادرين على التحكم فيها بشكل كاف، والمحور الثاني تحديد زمن الاستغراق للظاهرة (Lead Time) وهو يعني الفترة الفاصلة بين وقوع الحدث وبدء تداعي نتائج وقوعه واكتمال هذه النتائج.

وأخيرا التركيز على مبدأ "الكلانية" (Holism)على أساس أن الكل أكبر من أجزائه، ويوضح (كريستيان سمتس) هذه الفكرة، بأن تفاعل الظاهر وترابطها يجب أن يتم تصور نتائجه المستقبلية على أنها مجرد تراكم مجموع الجزئيات المكونة للكل، بل أكبر منها.

---

[54]- z. Brzezinski, "Purpose and Planning in foreign policy, op.cit, p 162.

[55]- William E. Halal and Gary Bojes, "Evaluation of forecasting Methods, "Futures RescearchQuartely vol. 21, no 1(Spring 2005); 47- 49.

رابعا: مشاركة الخبراء في عملية التخطيط السياسي

تمثل عملية استشارة الخبراء والمتخصصين والتواصل المستمر مع مراكز الأبحاث العلمية أمرا في غاية الأهمية لعمليات التخطيط في السياسة الخارجية، ذلك أن مخططي السياسة الخارجية مهما بلغوا من درجة عالية من الاحترافية إلا أنهم لا يستطيعون أن يغطوا جميع التخصصات العلمية الأخرى التي تتطلبها أحيانا عملية تخطيط السياسة الخارجية، وبما أن العالم اليوم يمر بثورة هائلة في الاكتشافات العلمية وفي مختلف المجالات وخصوصا في مجال الفضاء والتسلح والتكنولوجيا الرقمية فإن الحاجة ستزداد لهؤلاء الخبراء في مجال التخطيط للسياسة الخارجية، وتعمل وزارة الخارجية الأمريكية ضمن سياسة تغطية الاختصاصات العلمية في التخطيط السياسي على اتجاهين، الأول الاستضافة المستمرة للخبراء في أقسام التخطيط السياسي في الوزارة، والاتجاه الثاني، إرسال مخططي السياسات الخارجية إلى مراكز البحث العلمي لمعايشة العمليات البحثية ولفترات طويلة تتوقف على مدى الحاجة لذلك التخصص العلمي ومدى ارتباطه بأهداف السياسة الخارجية الأمريكية، فعلى سبيل المثال يلعب خبراء أمن المعلومات الإلكترونية دورا مهما في تقديم الاستشارات الفنية إلى وزارة الخارجية من أجل صياغة خطط عالمية تضبط إيقاع السياسات التكنولوجية الأمريكية في العالم.

4- مشكلات ومجالات تخطيط السياسة الخارجية:

أولا: مشكلات تخطيط السياسة الخارجية

تواجه عملية تخطيط السياسة الخارجية مجموعة من المشكلات، بعضها نابع من عملية السياسة الخارجية عموما، والبعض الآخر يرتبط بصعوبة تخطيط السياسة الخارجية في وزارات الخارجية.

فيواجه مخطط السياسة الخارجية عدة مشكلات تنبع من خصائص تلك السياسة، وهي خصائص ربما لا تتوافر بالقوة ذاتها في السياسة الداخلية، لعل أهم تلك الخصائص، هو اتسام السياسة الخارجية بدرجة كبيرة من عدم اليقين تجاه القضايا الدولية، هذا بالإضافة إلى تميز البيئة الدولية بالمفاجأة الإستراتيجية والغموض، وتزايد الضغوط النفسية في مجالات صنع السياسة الخارجية، وتعدد أزمات السياسة الخارجية، بالإضافة إلى ذلك، تتميز السياسة الخارجية بعدم وجود دالة واحدة للمنفعة يتم في ضوئها تقييم البدائل المتاحة. فبعد أن يحدد صانع القرار البدائل المتاحة في موقف معين، عليه أن يربط تلك البدائل بالنتائج المتوقعة على إتباع كل بديل، ويتحدد هذا الربط على دالة معينة للمنفعة (كالتكلفة المالية، أو النتائج الداخلية، أو أثر البديل على العلاقات الخارجية للدولة، وغيرها). وتتميز هذه الدول

بوجود قدر كبير من التعارض بينها، فالبديل الذي يحقق دالة معينة للمنفعة، ربما يعطل تحقيق دالة أخرى.[56]

إن تميز السياسة الخارجية بتلك الخصائص ينتج آثارا مهمة بالنسبة لتخطيطها، لعل أهم تلك النتائج هو صعوبة تخطيط السياسة الخارجية تخطيطا مركزيا شاملا طويل الأمد على غرار السياسة الاقتصادية مثلا، واتسام تخطيط السياسة الخارجية بخصائص مميزة أهمها أنه يتضمن صياغة برامج محددة يمكن تعديلها ومراجعتها في ضوء خبرة التطبيق ولهذا يوصف تخطيط السياسة الخارجية بأنه: "عملية تخطيطية Process Planning أكثر منه تخطيطا يتضمن وضع خطط جامدة Blue-print Planning، وإلى ذلك يقول (ليندساي): "إن الهدف من تخطيط السياسة الخارجية ليس هو إعداد برامج جامدة لا تطبق إلا إذا صحت التنبؤات التي بنيت عليهن ولكن إعداد برامج عريضة ومرنة يمكن تعديلها في ضوء تطور الأحداث[57]، ولذلك يمكن القول إن الانطباع القائل بأن السياسة الخارجية للدول الكبرى هي سياسة مخططة على المدى الطويل في إطار برامج زمنية متعاقبة ربما كان انطباعا غير واقعي، ويؤكد (شيستر كوبر)، الذي يتمتع بخبرة تطبيقية عريضة في مجال السياسة الخارجية "أن التخطيط طويل الأمد لا يحدث في واشنطن إلا نادرا، وإذا حدث فإن صانع القرار يتجاهله"[58].

وتواجه عملية تخطيط السياسة الخارجية معضلة أخرى تتعلق بالوظيفة الدبلوماسية عموما فعملية التخطيط تتم في وزارات الخارجية عن طريق الدبلوماسيين المحترفين، الذين تعلموا وتشربوا أصول الوظيفة الدبلوماسية، وتركز هذه الوظيفة على التعامل مع الملفات الراهنة والملحة بهدف تحقيق إنجازات محددة، ومن ثم فإن المنظور الدبلوماسي يركز على القضايا العاجلة والتعامل المباشر معها هذا في الوقت الذي تنصرف فيه العملية التخطيطية إلى التفكير في القضايا المستقبلية، أي تلك القضايا التي ربما لا تكون ملحة في الوقت الراهن، ولكنها ستظهر في المستقبل، ومن ثم فإن هناك تعارض بين مفهوم التخطيط السياسي، وبين مفهوم الوظيفة الدبلوماسية، أو على حد تعبير (أوليري): "أن احتياجات ووسائل المخطط المحترف تتناقض تماما مع احتياجات ووسائل الدبلوماسي المحترف[59] فمن ناحية يركز المخطط على تعريف المشكلات، وتحديد الأهداف والإستراتيجيات، وانتقاد السياسات وهي أمور لا يتدخل فيها

---

[56]- =Stuart Thorson, "Some Conceptual Problems in Constructing Theories of Foreign Policy Behavoirm "in James Rosenau, In Search of Global Patterns, (New York: Free Press, 1976), p 250- 262.

[57]- Franklin Lindsay, "Program Planning: The Missing Element, "in Bernard Cohen, Foreign Policy in the Government, (Boston: Little Brown, 1956), p 45- 48.

[58]- Chester Cooper, "Micawber Vs. De Jounvenal: Planning and Forecasting in the real World of Washington. "in: NazliChoucri and T. Robinson, Forecasting In Relations, Theory, Problem Prospect, (H. Freeman, San Francisco, 1973), p 273- 238.

[59]- O'Leary, Policy formulation and planning, op.cit, p 125.

الدبلوماسي، إذ أنه ينفذ السياسات، ولا يميل إلى انتقاد السياسات التي صاغتها قيادة وزارة الخارجية، من ناحية ثانية يركز المخطط على القضايا الآجلة، بينما يركز الدبلوماسي على القضايا العاجلة، وحينما يتحول إلى الاهتمام بالقضايا الآجلة فإنه يفقد جزء هاما من دوره المهني الدبلوماسي في إطار العمل اليومي لوزارة الخارجية، ومن ثم الدبلوماسي المخطط إما أن يهتم بالقضايا العاجلة لكي يدعم موقعه في وزارة الخارجية مما يفقده صفته كمخطط، أو يركز على القضايا الآجلة مما يحد من مستقبله المهني، وفي ذلك يقول (روتشين) من واقع خبرة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية الأمريكية "إن ما حدث بالفعل في جهاز تخطيط السياسة الخارجية الأمريكية هو وجود مخططين منغمسين تماما في الشؤون الجارية، نتيجة حرصهم على أن يكون لهم دور في عملية اتخاذ القرار، مع حرصهم على عدم انتقاد السياسات الراهنة، والعمل في إطار إرضاء لرؤساهم[60]، ويضيف (دستلر)، أشهر من درس المشكلات التنظيمية لعملية التخطيط في وزارات الخارجية، "إن المفكر الإستراتيجي في وزارة الخارجية سرعان ما يتحول إلى علامة تعجب على هامش عملية صنع السياسة الخارجية، إذا لم يدخل المعارك البيروقراطية ليعطي معنى محددا للأهداف الراهنة، ولكنه حينما يدخل تلك المعارف فإنه يضعف من دوره كمخطط[61]، ويضيف (جورج كينان) أول رئيس لهيئة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية الأمريكية. "لقد مرت علي لحظات شعرت خلالها أنني أشبه "بمهرج المحكمة"، يتوقع الجميع أن ينعش الجلسة، ويتمتع بامتياز قول الأشياء المزعجة، يقدره الجميع "كحشرة عقلية" تلدغ ظهور الحاضرين، ولكن لا يأخذها أحد بجدية كاملة عندما يتعلق الأمر بالقرارات النهائية[62]، فإذا أضفنا إلى ذلك أن الدبلوماسيين العاملين في إدارة التخطيط يتغيرون دوريا طبقا لقواعد الترقيات والتنقلات في الوزارة، لتبين لنا أنه ربما لا يوجد بالفعل جهاز متخصص نسبيا يركز على قضايا التخطيط بالمعنى الحقيقي، فاستمرار شغل الوظائف العليا في إدارة التخطيط بدبلوماسيين مختلفين يؤدي إلى هدر الكفاءات التي ارتبطت بعملية التخطيط وإلى فقدان تلك العملية طابع الثبات النسبي.

فإذا كانت جميع الدول تواجه المعضلتين السالفتين، فإن الدول النامية تواجه معضلة ثالثة، وهي معضلة التبعية الاقتصادية، وضعف المؤسسات. فتخطيط السياسة الخارجية يفترض وجود مساحة من القدرة على التحرك والمناورة في الميدان الدولي، وتوافر القدرة على الاختيار بين بدائل متعددة، بينما تؤدي حالة التبعية الاقتصادية إلى الاعتماد الاقتصادي الأحادي على القوة الخارجية وامتلاك تلك القوى لأدوات

[60]- Robert Rotshtein, Planning and predication and policy making in foreign Affairs, (Boston: Little Brown, 1972), p 61- 62.
[61]- I. M Destler, Presidents Bureaucrats and Foreign policy, Prinection: Princeton University Press (1972), p 139.
[62]- George Kennan, Memoirs, (Boston: Little brown; 1967), p 427.

التأثير على الدولة التابعة اقتصاديا، مما يضعف التخطيط الحقيقي، من ناحية أخرى فإن الدول النامية تتميز بضعف بنيوي للمؤسسات القادرة على جمع وتحليل المعلومات وصياغة خطط بديلة.

ثانيا: مجالات تخطيط السياسة الخارجية

يتضمن تخطيط السياسة الخارجية ثلاثة أبعاد هي: البعد المؤسسي، ويتعلق ببناء جهاز تخطيط السياسة الخارجية، والبعد المفهومي المنهجي، وينصرف إلى أدوات وأساليب تخطيط تلك السياسة والبعد الموضوعي، ويرتبط بالشروط لحدوث تخطيط عقلاني ورشيد للسياسة الخارجية.[63]

1- الجانب المؤسسي لتخطيط السياسة الخارجية:

لعل أول القضايا المؤسسية التي تواجه تخطيط السياسة الخارجية هي علاقة جهاز التخطيط السياسي بوزير الخارجية وبباقي أجهزة الوزارة، وجوهر المشكلة وجود ميل قوي إلى حدوث تناقض أو فتور في العلاقة بين جهاز التخطيط ووزير الخارجية، فكثيرا ما يضيق الوزير بتقارير جهاز التخطيط إذ يراها مصدرا للإزعاج، وإثارة لمشكلات لم تظهر بعد، بينما لديه في الوقت الراهن ما يكفيه من مشكلات، ومن ثم فاقتناع قيادة وزارة الخارجية والقيادة السياسية للدولة بأهمية التخطيط أمر حيوي لكي يقوم جهاز التخطيط بوظيفته، إضافة إلى أنه كثيرا ما تميل الإدارات الجغرافية في وزارات الخارجية إلى التقليل من شأن جهاز التخطيط لأنه يجوز على اختصاصاتها جميعا، ومن ثم فإن هذه الإدارات كثيرا ما تتمرد على الدور التنسيقي لجهاز التخطيط، ولذلك فإن الوضع الأنسب لجهاز التخطيط هو أن يكون هذا الجهاز مرتبطا إداريا مباشرة بوزير الخارجية، مع تقنين فترات التقاء أعضاء هذا الجهاز بالوزير بشكل دوري وثابت، ويذهب (روتشين) إلى أبعد من ذلك، فيقترح أن يستقل جهاز التخطيط السياسي بتنظيم مستقل عن وزارة الخارجية تابع لرئيس الدولة مباشرة.[64]

2- الجانب المفهومي المنهجي لتخطيط السياسة الخارجية:

هناك مجموعة من المفاهيم والمناهج التي ينبغي غرسها وتأكيدها في أجهزة تخطيط السياسة الخارجية، وهيكلة تلك الأجهزة، بحيث يمكن ضمان مأسسة تلك المفاهيم والمناهج، فمن ناحية، أن نقطة البدء تكمن في توسيع مفهوم التخطيط بحيث يستوعب مختلف أبعاد هذا المفهوم مع إعطاء قدر أكبر من الاهتمام بتحليل الحقائق الأساسية للتطور التاريخي والواقع الدولي واحتمالات الاستمرار والتغير في إطار يتسم بالتجرد الأيديولوجي وتعدد مناهج التحليل، ومن ناحية ثانية، فإن غرس مفهوم التعددية في جهاز التخطيط السياسي هو أمر حيوي لنجاحه في أداء وظائفه، ويقصد بذلك عدم سيطرة منظور فكري واحد

---

[63]- محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص 502.

[64]- Rotshtein, Planning and predaication and policy making in foreign Affairs op.cit, p 100- 102.

يتم قبوله دون مناقشة، أو التسليم بافتراضات معينة يقبلها الجميع طوال عملية التخطيط، وقد دافع (الكسندر جورج) في كتاباته عن أهمية ما أسماه "بالدفاع المتعدد" Multiple advocacy، ومحامي الشيطان Devil'sadvocate، عن حرية الفكر والتعبير داخل أجهزة السياسة الخارجية.[65]

ولا يمكن تصور وجود جهاز فعال لتخطيط السياسة الخارجية بدون نظام لتخزين وتبويب المعلومات يستند إلى نظام المعلومات المتطورة في الأرشفة واستخدام الحواسب الآلية. وأخيرا فقد تبلورت عبر ربع القرن الأخير مجموعة من الأدوات المنهجية التي أمكن توظيفها في تخطيط السياسة الخارجية. ولعل أهم تلك الأدوات مناهج استشراف المستقبل، فعملية التخطيط تفترض القدرة على توقع الأحداث المستقبلية، وتحديد أماكن الخطر المحتمل، وصياغة سياسات إزاء تلك الأحداث.[66]

ومن أهم تلك الأدوات، ما أوردته الدراسة سالفا من أدوات مثل مصفوفة التأثير المتبادل ونموذج (رتشارديسون) لسباق التسلح، وبناء السيناريوهات، ومن المهم أن يحاول جهاز تخطيط السياسة الخارجية التعرف على تلك الأدوات وتطبيقاتها على مجالات السياسة الخارجية التي تصلح فيها.

3-الجوانب الموضوعية لتخطيط السياسة الخارجية:

إن أي تخطيط جاد للسياسة الخارجية لا بد أن يبدأ من القاعدة الاجتماعية والاقتصادية الداخلية ففي ظل ضعف تلك القاعدة لا يمكن أن نأمل إلا في تخطيط جزئي محدود، لأن هذا الضعف من شأنه زيادة التدخلات الخارجية وهو ما يضعف من القدرة على التخطيط.

من ناحية أخرى، فإنه لا يمكن الحديث عن تخطيط السياسة الخارجية بدون اقتناع قيادة الدولة بجدوى هذا التخطيط وأهميته وتوافر الاستعداد للاستماع إلى وجهات نظر المخططين، وتوضح خبرات عملية تخطيط السياسة الخارجية في كثير من الوزارات، أن أجهزة التخطيط وضعت عشرات البرامج التخطيطية، ولكنها ظلت حبرا على ورق لأن صانع السياسة الخارجية لم يكن لديه اقتناع بجدوى تلك البرامج.

---

[65]- Alexander George, Presidential Decision Making in Foreign Policy, The Effective Use Of Information and Advice, (Boulder: West view Press, 1980) , p p 169- 208.

[66]- لمزيد من المعلومات حول الأدوات المنهاجية لاستشراف المستقبل، يرجى الإطلاع على مؤلف الدكتور وليد عبد الحي، مناهج الدراسات المستقبلية وتطبيقاتها في العالم العربي، مرجع سابق، المقدمة.